

刘惠宇 著

全球化与中国的应对丛书

QUANQIUHUA YU ZHONGGUO DE YINGDUI CONGSHU

经济全球化与中国农业发展

JINGJI QUANQIUHUA YU ZHONGGUO NONGYE FAZHAN

四川人民出版社

F323
472

刘惠宇 著

JINGJI QUANQIUHUA YU ZHONGGUO NONGYE FAZHAN

经济全球化与中国农业发展

图书在版编目(CIP)数据

经济全球化与中国农业发展/刘慧宇著．—成都：四川人民出版社，2002.9
（全球化与中国的应对）
ISBN 7-220-06088-2

Ⅰ．经…　Ⅱ．刘…　Ⅲ．经济一体化-影响-农业经济-经济发展-研究-中国　Ⅳ．F320.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 065120 号

JINGJI QUANQIUHUA YU ZHONGGUONONGYEFAZHAN

经济全球化与中国农业发展

·全球化与中国的应对丛书·

刘慧宇　著

责任编辑	王华光
封面设计	周靖明
技术设计	古　蓉
责任校对	伍登富
出版发行	四川人民出版社(成都盐道街 3 号)
网　　址	http://www.booksss.com
	E-mail: scrmcbsf @ mail.sc.cninfo.net
防盗版举报电话	(028)86679239
印　　刷	内江新华印刷厂
开　　本	880mm×1230mm 1/32
印　　张	10.125
插　　页	4
字　　数	170 千
版　　次	2002 年 9 月第 1 版
印　　次	2002 年 9 月第 1 次印刷
印　　数	1-5000 册
书　　号	ISBN 7-220-06088-2/D·780
定　　价	22.00 元

■著作权所有·违者必究
本书若出现印装质量问题，请与工厂联系调换

前　言

中国农业在国家经济和世界经济发展中处于十分重要的地位。世界经济发展的历史证明，凡是经济发达的国家，同时也是农业发达的国家。中国政府对农业向来高度重视，改革开放后，农业改革率先启动，最早引进市场机制，使生产经营方式发生深刻变化，生产力水平有了显著提高，同时也有力地推动了整个国民经济的持续快速健康发展。但是无论与发达国家相比，还是与国内二、三产业相比，中国农业发展水平还很有限，尚属弱质产业。因此，当时代车轮驶入21世纪之际，世界经济迅速向一体化或全球化发展之时，中国农业迫切需要在国际竞争中融于全球经济体系，发展并走向强大，以此推动和促进中国经济的发达和强大。

经济全球化，对中国而言，意味着中国经济将借助于国际贸易、国际资本流动等纽带进入国际经济统



一体系运行，对已有的生产、生活乃至思想观念将产生重大影响。换言之，面对不可抗拒的经济全球化浪潮，中国经济也势必迎来机遇和挑战。特别是在新世纪之初，中国正式加入世界贸易组织，这在客观上将中国迅速推入经济全球化浪潮之中，而农业因其地位和特性而首当其冲。

中国加入WTO，将农业进一步融合于世界经济结构的大框架中，有利于积极利用国际市场和国际资源，提高综合竞争力，同时也必然承受巨大冲击。充分利用加入WTO和经济全球化的积极作用，促进农业乃至国民经济的发展，关键是必须制定合乎中国国情的农业发展战略和实施方案。

本书的撰写正是基于上述考虑。第一章分析经济全球化不可遏止之势以及对世界经济造成的巨大影响。第二章分析中国农业国情，特别是改革开放以来中国农业发展和进一步发展所面临的主要问题。第三章在全球化背景下探讨中国农业发展的政策要求，指出农业国际化是中国农业参与全球化经济运行体系的门径，并由此提出政策调整重点问题。第四章至第七章集中讨论经济全球化背景下中国农业发展的具体战略问题，包括粮食安全、农产品对外贸易、农业保护、可持续农业发展等几个方面，提出战略意向和主要方略。

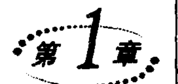
本书的撰写参考了国内外相关领域专家学者的研

究成果，在此表示衷心感谢。本书最终能够与读者见面，得益于四川人民出版社的大力支持和责任编辑的辛勤劳动，在此致以真诚谢意。由于作者学疏识浅，书中缺点与错误一定不少，诚望读者批评赐教。

作者

2000 年 12 月

目 录



经济全球化的中国视角

当人类历史车轮驶入20世纪80年代以后，全球化以其不可阻挡的强劲威力影响并改变了世界的方方面面。在经济生活中，人们更是真切地感受着全球化浪潮的汹涌磅礴之势。全球经济联系的空前紧密，展示出全球经济一体化的新景象。由此，经济全球化（globalization）问题引起人们的高度重视，并成为近十年来研究的热点问题。

经济全球化是当今世界的客观进程，是在现代高科技的条件下经济社会化和国际化的历史新阶段。严格地说，它始于第二次世界大战以后。当时发达国家之间贸易往来和相互投资获得巨大发展，各种国际经

济机制开始形成，跨国公司成为世界经济增长的发动机，大批发展中国家进入国际经济体系。各国经济相互渗透，互相依存，趋于一体。到20世纪80年代，经济全球化的雏形初成。不过此时由于历史原因，大多数实行计划经济体制的国家刚刚开始向市场经济转轨，在整个世界经济中发展中国家的经济总量所占比重偏低，加之信息技术落后，在经济全球化进程中缺乏巨大的物质保障。进入90年代以后，国际政治经济出现历史性变异，经济全球化呈加速发展势头。生产要素的跨国配置，加强了相互依存的全球分工体系。信息技术促进了全球资本流动和技术转移，使经济周期律出现新变化。时至今日，经济全球化已成为强劲的时代潮流。



不可遏制的历史潮流——经济全球化

（一）全球化的概念认识

随着人类对全球化感受的不断增强，有关全球化问题的研究也全面展开。有的学者着重从政治学的角度研究全球化，把全球化视为西方民主制度和西方价值观统领世界的过程；有的学者则从经济学的角度研究全球化，如从世界贸易的多边化着手来认识全球化，

把全球化看做是国际贸易体系的自由化；有的学者从社会学的角度研究全球化，用全球化来形容工业化、都市化在全球普及后带来的社会各种同构现象；有的学者从文学的角度研究全球化，用全球化诠释商业文化、大众娱乐、流行音乐等新潮艺术排斥传统艺术并占领文化市场的世界现象；有的学者从历史学的角度研究全球化，认为全球化是人类社会发展到近代以后出现的现代化过程，指地球逐渐变小，人的视野逐渐扩大，国家间互动性逐渐增强，世界体系内等级化趋势逐渐明显且高等级势力加速扩张……显然，全球化作为一个可以从多角度认知、辨识、探讨和研究的概念，在学术界可谓见仁见智，各有说法，各有侧重。但是，正如丹尼尔·耶金在美国《新闻周刊》撰文所说，全球化一词“已成为国际经济中避不开的和公认有用的格言”。世界贸易组织总干事鲁杰罗也坦言，“阻止全球化无异于想阻止地球自转”。作为一种客观存在的现象，全球化在普遍为人们接受的同时，也吸引着人们深入地挖掘着其内在本质的规定性。

全球化是一个动态的历史发展过程，在这个过程中，世界各国在政治、经济、文化、社会等各方面由于利益的相互依存而产生相互联系和影响的密切关系。虽然相对于全球化，人类社会尚未摆脱“区域化”、“民族化”的意识和进程，但是任何一个国家都只能以

不同的方式和不同的途径走进全球化过程，并加速这一过程。同时，全球化过程又是国家政治经济边界弱化的过程，意味着全球化在创造“无边界的世界”的同时，也宣布“地理的终结”。当然，这个过程是一个充满艰难曲折的漫长过程。

值得注意的是，“全球化”（globalization）一词自20世纪80年代中期开始在西方国家流行。到90年代，“全球化”逐渐取代了“国际化”（internationalisation）和“跨国化”（transnationalisation）的提法。“国际化”主要是指各国经济通过国际贸易日益密切地联系在一起；“跨国化”则是强调发达国家通过跨国公司或跨国机构同时在多国组织生产。无论在内涵上还是外延上，“全球化”都与“国际化”和“跨国化”不同。“全球化”是指一系列社会的、经济的和政治的变革，包括经济、军事、环境、文化等诸多领域的全球化。“全球化”这个概念更强调的是各个国家越来越深入地卷入跨国界的相互联系、相互作用的全球网络。

（二）经济全球化的内涵

作为全球化的重要组成部分，经济全球化成为各国学者探讨研究的焦点。近一二十年以来，人们普遍感到，世界经济日益全球化，相互之间依赖性加强，经济市场、技术与通讯形式的全球性特征日益明显。

与此相应，民族性和地域性则逐渐减弱。每天、每时、每刻，各个国家的货物、资金、技术、人才和其他许许多多的生产、生活要素在相互间流动，这种现实和趋势又反过来极大地促进了上述诸要素的进一步流通和交融。这种状况使人们毫不怀疑自己生活在一个相互关联的世界中，也引发了人们对这样一个世界的极大关注。有人认为经济全球化是指世界各国经济相互融合、日益紧密，形成了全球经济整体；有人认为，世界经济的全球化，不仅包括了技术的全球化和电信及运输手段的全球化，更有贸易的全球化，金融的全球化和生产的全球化；有人认为，经济全球化指生产要素在世界范围内的自由流动和合理配置，逐渐以至最终完全消除国家间各种壁垒，使其相互渗透，相互影响，相互依存并不断加深，从而在经济上把世界变成一个整体。

然而，在国外许多学者看来，“经济与社会的全球化是一种新现象，它可以采取各种不同的形式与表现方法。有一些形式与表现方法在今后10至15年内也许会消失，或者失去意义。民族的因素、国民经济与社会的变化将不断受到全球化的影响。并没有一种行之有效的全球化模式。所以直到现在还很难找到一个得到普遍承认的定义。”

尽管如此，在关于经济全球化内涵的探讨中，隐

含着不容忽视的统一之处，即经济全球化指世界各国经济随着国际分工和商品交换的发展而日益联系的进程和趋势。18世纪中叶以来，随着工业革命和资本主义经济的发展，经济全球化的形式和内涵也在不断变化发展，目前，正在经历着一个新的经济全球化阶段。

（三）经济全球化的历史进程

关于历史上是否出现过经济全球化，论者观点各异。有人认为，经济全球化是一个全新的现象。一位台湾经济评论家说："所谓的全球化，乃是90年代最新的全球性趋势。"在内地也有学者提出，经济全球化"只是自80年代中期以来，才在世界经济的各个领域得到迅猛发展"。更多的人认为经济全球化是早已出现过的历史现象。如德国一位社会学教授就认为：迄今为止出现过两次经济全球化。第一次是在全球劳动分工基础上产生了民族国家，它起源于15世纪初，其经济基础是民族国家国民经济的发展，它的核心是标准化的大工业生产。第二次发生在20世纪60年代之后，它的特点恰好与第一次相反，是全球化导致民族国家被削弱。企业不再依靠大工业生产和各种生产要素的传统组合，而是取决于各种知识的组合。那么，企业比过去更灵活，也就逐渐摆脱了民族国家的束缚。

经济全球化问题虽然在最近一二十年才被广泛关

注，但它作为一个历史过程和历史趋势，早在18世纪末19世纪初，即以经济的跨国发展和国际化为外在形式而开始启动。当时以英国为先驱的第一次产业革命来临，世界市场和国际分工开始形成。随着产业技术革命的兴起，以蒸汽机为动力、以纺织业为中心的机器大工业的迅速发展，使社会生产力获得了空前大发展，大量廉价的、过剩的工业产品打破一切国家的藩篱，涌向世界，推进了国际贸易的大发展和国际分工的形成。19世纪末叶发生的以电力的发明和以重化工业为中心的第二次产业革命的兴起，把以机器大工业为基础的工业化推进到了一个新阶段，把世界市场和国际分工的发展也推进到了一个新的发展阶段。其突出标志：一是继英法之后，美、德、日、意等国家进入了工业化国家的行列；二是先进国家不仅大量输出工业产品，而且开始资本输出，不仅有了国际性的商品市场，而且有了国际性的资本市场；三是西方资本主义列强依仗强大的军事实力和经济实力进行了瓜分世界的斗争，在世界范围内形成了帝国主义殖民体系。所有这一切，标志着经济全球化的进程又向前迈进了一大步。“到1914年，几乎地球上的每个地方都以某种方式与外国市场相联系：通过商品价格，通过基础设施中的外国资本，通过引进的生产方法和经销方式。与此同时进行了技术革新。汽车与电影，X光透视与

电灯，电话与合成颜料，这些东西当时使人吃惊的程度不亚于今天的电子技术、国际互联网活动和遗传工程技术。”第二次世界大战后，第三次科技革命和产业革命，不论其广度和深度都大大超出前两次，在它的推动影响下，经济全球化进入到了一个全新的阶段，使真正的经济全球化的时代到来。

二 当代国际局势变化中的经济全球化趋势

（一）当代国际局势的重大变化

第二次世界大战后，随着经济全球化的发展，构成并支撑世界政治经济关系的一系列技术条件和制度环境发生了重大变化，致使国际局势也发生了重大变化。主要体现在国际战略思潮从“领土中心主义”向“经济中心主义”转变，国际政治格局从“一级”结构向“多极”结构转变，国际关系主体从“一元化”向“多元化”转变。特别是进入20世纪80年代以来，随着国际形势趋向缓和，和平与发展已经成为两大潮流，这使许多国家都强烈地意识到，国家的强弱不单取决于军事力量，更取决于综合国力，因而极为重视战略调整，从以军备竞赛为主转入以提高综合国力为主。由此来看，今后相当长一段时期内，世界各国将开展

异常激烈的争夺综合国力优势的竞争。

另一方面，第二次世界大战以来，由于生产力的高度发达和科学技术的飞速发展，世界经济发展呈现出一个突出特点，就是世界经济中各个国家之间和各个领域之间的相互联系、相互牵制和相互影响不断加深，形成相互依赖的运行体系，从而使任何一个国家的经济发展都成为整个世界经济的一个有机组成部分，世界经济的国际化程度因此而不断提高。毋庸置疑，世界经济相互依赖和经济国际化已经成为当代世界经济发展的大趋势，任何国家都不能回避。

（二）当代经济全球化趋势及其特征

当前，经济全球化迅速推进，国际局势发生重大变化，而这一变化又反作用于国际经济，促使经济全球化趋势更为强烈、迅猛，世界经济的一体化水平、各国经济的相互依存性和开放度达到前所未有的水平。

1. 以微电子技术为中心的科技革命，消除了人类生活的空间界限，基本形成世界范围的生产体系

微电子技术是一场影响到人类社会经济生活一切方面的空前深刻的技术革命。近一二十年来，电脑技术的发展势头可谓迅猛异常。1946 年世界上第一台电子计算机的运算速度每秒钟只有 5000 次，而今已经超过 1000 亿次，正在向万亿次冲击。电子计算机体积大

大缩小，价格大大下降，已经具备普及条件。以美国为例，美国的大型计算机经过40年发展才生产10多万台，小型计算机用了20年就生产1000多万台，而微机仅用10年便生产1000多万台。电脑生产成本快速下降、运算速度飞速上升和产量的急剧增大，促进了互联网络在全球的迅速扩张。1983年，美国上网主机562台，而在1993年便迅速增加2000多倍，达到120万台。1994年，平均每隔30秒有一台主机上网。到1997年，网上用户数目被刷新到7000万台。互联网络遍布世界，给人类带来巨大的变化，它大大缩短了人类时空距离，把偌大的地球变成一个“地球村”。

与此相应，信息技术进步在工业生产过程中的应用导致了一场生产过程和生产组织管理方式的革命。以电脑控制的机床和机器人为技术基础的灵活制造系统逐渐取代了以专用机床和传送带为技术基础的大规模自动化生产系统。企业在更大程度上从国内分工扩展为国际分工；国际分工也从垂直分工发展为水平分工；水平分工也从产品分工发展为零部件、工艺、设计等更加专门化的分工。生产国际化大大加快，国际分工和专业化协作程度越来越高。例如，福特公司从1995年开始，应用最现代的信息技术对公司设计系统进行了一次最彻底的改革，结果是在美国密执安州的迪尔伯思的汽车车身设计师与在德国科隆的新产品设

计者可以在一张屏幕中共同修改一辆“全球性汽车”，并从研制开始，到采购、销售，凡是福特公司在全世界范围内能做到的都力求做得尽善尽美，信息技术在全球范围内“避免了任何重复的活动，直到最偏僻的地区分公司都是如此”。以信息技术为中心的新技术革命促进了生产领域的国际分工与协作，使各国的生产逐步形成一种相互依赖、互为一体、共同发展的状态，世界范围的生产体系已经形成。

2. 跨国公司的涌现和迅速发展，带动了对外直接投资的大发展，促进了生产要素在全球范围内的优化配置，营造了世界市场网络

跨国公司成为当今世界经济中集生产、贸易、投资、金融、技术开发和转移以及其他服务于一体的经营实体，是世界经济全球化、国际化的主要体现者。跨国公司既是生产和资本国际化的产物，又是生产和资本国际化的主要促进力量。跨国公司全球化的经营战略、国际间的企业合并、并购促进了生产要素的全球配置，客观上促进了世界经济全球化的进程。首先，跨国公司控制了全球对外投资的90%，其快速发展推动了对外直接投资的大发展，强化了各国间相互依存的纽带。其次，跨国公司全球扩张建构了国际分工新格局，推动了国际贸易的巨大发展，其构建的全球体系把世界各国紧密联结为一体。此外，新兴的工业化

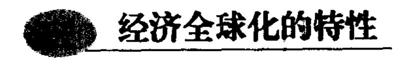
国家和发展中国家的跨国公司悄然兴起，打破了发达国家跨国公司“一统天下”的局面，促进了海外直接投资的双向流动，进一步促成了“你中有我，我中有你”的世界经济大融合局面。

3. 国际组织和区域经济一体化组织的制度创新，为贸易自由化提供了重要基础，促进了国际贸易大发展，从而使世界市场体系日趋完善

截至2001年底，参加世界贸易组织的正式成员已经达到144个国家和地区，全球贸易总额中有90%以上是在以世界贸易组织为代表的多边贸易体制内完成的。

4. 随着全球范围的经济体制改革，市场经济体制成为世界各国普遍遵循的共同体制

冷战后，随着苏联的解体，东欧的剧变，许多原来的社会主义国家先后宣布放弃社会主义制度，实行资本主义制度，中国、越南等国家进行了以市场经济为取向的体制改革，这一系列变化，使计划经济与市场经济的冲突与对抗缓和下来，世界存在两大平行市场体系的时代已经过去，统一的世界市场已经形成，市场经济发展成为涵盖世界的共同体制。



一、经济全球化的特性

（一）内在特征：市场经济规则全球化

经济全球化是当代最新最显著的一个特征，是世界经济发展的最重要趋势之一，所向披靡，不可逆转。其影响之大，已经关系到世界各国政府的决策和普通公民的切身利益，不仅代表了一种新的经济增长方式的形成与发展，而且成为影响21世纪世界政治和经济格局的根本因素。

当今世界经济全球化呈现两大显著态势，一是广大发展中国家日益积极调整自身的经济发展模式，奉行对外开放政策，进行经济体制改革，日益深入而广泛地卷入世界经济全球化大潮中。二是跨国公司迅猛发展和扩张，已经成为世界经济发展中微观层次的主体力量，充当了商品、劳务、资本及技术在国际间流动的最主要媒介，是推动经济全球化的主要因素和主要渠道。尤其是近年盛行的跨国并购浪潮使跨国公司拥有的生产要素特别是资本实现了全球范围跨国界加速流动。跨国公司在全球生产、贸易、投资、营销等领域都已占据了主导或支配地位。

上述态势都从各自的角度表明以市场经济推进经

济全球化的不可逆转的趋势。事实上，自20世纪80年代以来，发展市场经济成为越来越多国家的自觉行动。计划经济国家采用了市场机制，发展中国家发育了市场机制，发达国家进一步加强了市场机制。它们从非规则化入手，进一步深化市场体制的功用。市场体制的普及，将使其无处不在，成为一种由信息，包括价格信息和非价格信息引导经济活动的经济机制，全面深入到经济活动的三个领域，即企业内部的经济活动、一国之内的经济活动和跨越国界的经济活动。

从国际多边贸易体制方面看，新出现的一个明显特点就是国际贸易政策的协调越来越多地涉及各国国内的经济体制和政策。于是，国际多边经济体制的协调工作也把重点转移到各国的国内经济体制和政策上。关贸总协定前七个回合谈判只包括对外经济政策，市场准入问题集中于贸易政策，主要是关税和进口限制。这类政策在边界设关执行，又被称作边界政策。在第八个回合——“乌拉圭回合”谈判中，则更多地涉及到各国的国内经济体制和政策：农产品谈判关系到各国农业政策；纺织品谈判涉及到各国的产业政策；关于知识产权的谈判关系到各国的技术政策；与贸易有关的投资问题谈判牵涉到各国的投资鼓励政策和企业经营体制；关于服务业的谈判要求各国改革流通体制、金融体制和国有企业管理体制。

世界贸易组织成立之后，商品和服务贸易自由化进入攻坚阶段，部门自由化进程加快。信息技术产品自由化、电讯自由化和金融服务贸易自由化在世界贸易组织框架中得以实施。从2000年开始的新的一轮多边贸易谈判包括的内容从各成员边界政策转向边界内政策，所涉及内容不仅包括各成员的涉及对外经济关系的相关政策，也包括各自内部的经济事务和相关政策。今后，影响市场准入的因素将主要是各国的国内政策，又称为边界内政策。它包括竞争政策、政府采购政策、技术标准、安全标准、劳工标准、环境标准及会计标准，因而跨越边界的经济活动障碍的焦点，将从边界政策转向边界内经济政策。

可以说，市场经济规则构筑了庞大的世界经济规则网络，覆盖了世界经济活动的方方面面，为经济全球化提供了坚实的制度框架，营造了生产、消费、分配、交换各环节的基本秩序，使各种要素全球流动得以成为现实，从而有了经济全球化的不断发展。经济全球化是在国际分工不断深化，市场力量不断扩张，世界市场不断发展的条件下，通过要素流动全球化这一纽带，推动了世界各国之间经济相互依存的进一步深化。随着国际分工和专业化的不断深化，世界各国、各经济主体形成的比较优势更加明显。比较优势和经济主体趋利性的存在使各主体产生了获取比较利益的

强烈愿望。这种愿望实现的基础就是要有一种统一的世界市场发挥作用，即要求在实现交换过程中必须有一种有利于全球范围各种资源配置和要素相互流动的经济主导运行方式。这种愿望实现的动力即经济主体追求效用最大化，也正是市场经济制度最深刻的内涵和动力。

当今世界，除极个别国家外，普遍都采用市场体制或市场经济规律来配置资源。从单一的商品交换形成的世界商品市场发展到今天的金融、劳务、技术信息市场等等无所不包的、形式各异的市场体系，在世界经济范围内，只要交易有利可图，市场可以存在于任何领域。即市场体制或市场经济规律能够也是惟一可以支配国与国之间、经济主体之间完成交易，获取各种效用的惟一选择。

总之，市场经济全球扩张推动了经济全球化的发展，市场经济制度日益成为世界各国和世界经济普遍的体制和机制模式，市场经济规则在全球范围内得到拓展，世界经济主体非理性活动亦随之得到抑制，从而有助于造就世界经济新秩序，为经济全球化提供完整统一的制度框架和支撑保障体系。

（二）外在特征：区域经济一体化全球性扩展

世界上大部分贸易与直接投资都是在相邻国家和

地区间进行，从表面看，这种地区性的经济交往似乎与经济全球化背道而驰。其实不然，地区化实际上是全球化的外在表现，并以其立足全球化的迅速发展带动着经济全球化。

在当代科技革命，尤其是以信息技术革命为代表的高新技术推动下，国际生产力的巨大发展对国际生产关系提出客观要求，各国或地区既期望在全球化中获益，又希望在竞争激烈、风云变幻的世界经济中通过区域集团的力量保护和发展自己。欧洲经济联盟、北美自由贸易区、亚太经合组织以及各类不同层次的区域性集团，都是区域经济一体化的产物，是经济全球化在区域范围内的具体表现。区域一体化表示的是各国经济在区域集团内的向心运动及区域内各国经济在内在机制上的统一，揭示的是世界各国经济关系的融合，体现的是世界各国相互联系中障碍的日益消除。

从作为推动国际贸易并进而推动全球经济走向自由化的贸易组织看，其协定中承认区域集团存在的合理性，前提是保证区域性集团在区内真正实现实质上的所有贸易领域的自由化，同时对区外非成员的关税不能比以前提高，而应逐步降低。由此表明，作为致力于全球贸易和投资自由化的世界贸易组织也承认区域一体化是一条通向世界经济全球化的有效途径。

区域经济一体化表现为不同的合作层面。首先是

区域一体化组织之间的合作。如从1996年起，两年一次的亚欧会议，已成为东亚和西欧两大地区发展经济合作的一种形式。欧盟拟在与南方共同市场建立自由贸易区的同时，和北美建立欧盟——北美自由贸易区。其次是次区域集团之间的经济合作。如当前正在谈判、拟于2005年建立、由34个国家组成的美洲自由贸易区，包括了安第斯集团、加勒比共同体、拉美一体化协会、南方共同市场、北美自由贸易区等次区域一体化组织。这些次区域集团之间不断拓宽合作领域，延展贸易自由化的空间，从而推动经济全球化的发展。第三是区域组织与单个国家的合作。如每年一次的欧盟一中国首脑会议，正在建设中的美国与欧盟的跨大西洋联盟等。

最近几年不同层次集团的合作获得了空前的发展。集团成员联系更加紧密，集团外国家担心被排除在外，纷纷以投资或合作方式进入诸集团，以防失去进入市场的机会。拉美国家希望通过扩大交往，吸引更多外资，改善管理。墨西哥一方面通过美加墨自由贸易区强化与美国和加拿大的关系，一方面不断与欧盟国家加强联系，吸引欧洲国家投资，使自己的经济联系多样化。在双向的需求推动下，1994年德国政府和企业界共同发起了“拉美倡议”；1995年欧盟委员会发出关于欧洲、拉美合作声明，欧洲国家还同南方共同市场

签署了“合作框架协议”；日本、韩国等东亚国家惟恐错过机会，也加大了对拉美投资的力度。这些地区化趋势非但没有对全球化构成障碍，相反促进了全球化的发展。

区域经济一体化既有利于区域内部成员国家或地区的发展，同时又推动着世界经济全球化的发展，是最终实现全球化的过渡和必经阶段。以区域一体化的典型代表欧洲经济联盟为例，从外延看，欧盟自1958年成立后历经4次扩大，成员国由创立之初的6个扩张至目前的15个。尤其是自1995年以来，进一步加紧推行“东扩”和“南下”战略，即“东扩”到中东欧，“南下”至地中海。从内涵看，欧盟始于相互减免关税、建立关税同盟，后又陆续实行了共同农业政策、渔业政策、贸易政策和财政政策，实施内部汇率机制，创立了欧洲货币体系。1993年，欧盟统一大市场基本建成，统一了一系列标准，在商品、资本、劳务、人员的自由流动方面取得重大进展。1998年第一批11个欧洲经济联盟创始国被确立，欧洲中央银行行长的选定及7月1日欧洲央行的开始运作，欧洲单一货币——欧元也在1999年1月1日正式启动，这一系列纵向发展过程都标志着欧洲经济自由化的步步推进和向全球化的扩展。

在欧洲发展的同时，美洲呈现了同样的态势。北

美自由贸易区作为起步较晚的区域集团，也在美国、加拿大自由贸易协定基本框架的基础上扩大和进一步发展。目前该区域集团正谋求向南拓展，试图实现整个西半球的经济区域联合，其内部发展的目标包括从贸易、投资自由化到环境保护、劳工权利以及知识产权保护等领域。

跨全球三大洲的区域性集团亚太经合组织也体现了全球性扩展的态势。从内部看，其成员已由建立时的12个增至21个，其内容从最初强调贸易投资自由化扩展至加强区内成员间的经济技术合作，形成了“双轮齐驱”的态势。在对外方面，亚太经合组织崇尚“开放的区域主义”原则，即坚决反对内向的“贸易集团模式”而坚持“向区域外开放”，主张内部的贸易和投资自由化成果也适用于外部的非成员。大阪《行动议程》对此的确切表述是：“亚太地区贸易与投资自由化的结果将不仅仅是APEC经济体之间，也将是APEC经济体与非APEC经济体之间障碍的减少。”

成立于1967年的东盟先后两次扩大，现有9个成员国。其内部发展目标也由过去色彩较浓的政治集团组织加速向经济政治集团组织转化，2001年建成了东盟投资区，并决定于2003年建立东盟自由贸易区。在东南亚金融危机发生后，为在国际舞台上“用一个声音说话”，东盟当时就计划提前于2001年建成东盟自

由贸易区。与此同时，整个东亚地区都注重各国在充分发挥自身优势的同时，普遍与区域外特别是北美和西欧各国建立密切的经济关系。这些也有力地推动了全球化的发展。

四 经济全球化与国家经济安全保障

（一）经济全球化的正面与负面影响

20世纪90年代以来，随着冷战的结束，电子信息技术的普及和交通的发达，全球经济以空前的速度与规模发展。

世界经济网络、跨国公司、国际金融市场、卫星通讯、因特网已将不同国家、不同民族和不同地域的人们紧密地连接在一起。在经济全球化的现阶段，商品、资本、劳务的流动和发展受到国界的限制越来越少，从而使得一个国家发生的变革很快影响到其他国家。自由贸易和投资拆除了国家之间的围墙，使得国际经济以全新的方式登上新世纪的舞台。经济全球化带来了世界经济效率的提高与福利水平的上升，1980年世界国民生产总值约为110000亿美元，1998年则增加到280000亿美元。对于大部分拥有丰富劳动力资源而技术、资本相对缺乏的发展中国家而言，全球化带

01035401

来的资源在全球的加速流动，为这些国家弥补国内资本、技术不足提供了较好的机会，从而可以加速其工业化的进程。发展中国家还可以利用不断扩大的国际市场解决产品销售问题，增加出口，提高收入，使外汇储备持续增长。

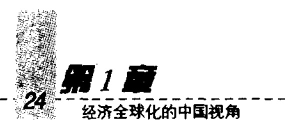
《美国商业周刊》最近公布的数字则显示，美国微软公司的市场价值超过俄罗斯国民生产总值，世界上3名巨富的财产，超过48个最不发达国家的国民生产总值之和。另据德国《世界报》载，目前世界20大康采恩都集中在以英美日为代表的发达国家。因此，在综合实力上，具有绝对优势的发达国家企业，可能使发展中国家的大多数民族企业面临生存的威胁。

经济全球化对世界各国经济的影响十分深刻，既有正面影响，也有负面影响。而且，经济全球化所带来的积极效应在各个国家间的分配极不平均，发展中国家在这场经济全球化浪潮中处于劣势地位，因为发达国家从整体实力方面和人均资源方面较之于发展中国家都具有绝对优势。更为严峻的是，现行的支撑经济全球化的制度、规则多数是西方化的，实际上是发达国家国内制度与规则的延伸。美国经济学家埃伦·伍德曾指出，目前人们之所以如此关注全球化这个问题，其原因就在于资本主义正在成为真正的全球性制度。因此，西方化的国际规则体系可以极大地发挥发达国

家的优势而避开其劣势，从而使发达国家在经济全球化中占得更多的利益却承担更少的成本。

与全球化相伴的是信息化，发达国家在信息化方面已走在了前面。例如美国在经济信息化的发展速度和拥有的优势方面举世瞩目，其信息技术水平、在信息市场上所占份额、所发展的信息网络广度等方面，难以出现竞争对手。知识经济给那些掌握更多技术研究和开发能力的发达国家提供了更多的获取财富的最好机会。经济社会、生活质量和教育机会的不平等将会随着经济全球化进程进一步扩大。目前，经合组织27个成员国与其余140多个国家间的差距正在拉大，这种差距甚至是以加速度进行的。占世界人口1/6的发达国家垄断了全球80%的收入，与此同时，居住在63个发展中国家的占世界人口60%的人仅得到世界收入的6%，每天人均不足2美元。而且，高收入国家还使用了全世界60%的能源，其中美国一个国家的资源使用量就占全世界能源使用量的28%。据世界银行的最新统计，经济发达国家平均每1000人拥有300台个人电脑，而在第三世界每1000人仅拥有60台电脑。由此可见，经济全球化如同一把双刃剑，在带来机遇的同时也给世界经济带来严峻挑战。

首先，经济全球化使经济竞争更趋激烈，加深了全球性的两极分化。



在全球化过程中，世界商品、劳务、资金和技术的市场竞争逐步演变成区域间、集团间、跨国公司间、外资与民族工业间的高度竞争，正常的贸易纠纷和摩擦往往升级为强权国家的经济制裁。以美国为首的西方发达国家，通过其控制和垄断的金融机构、跨国公司与不公平的贸易、劳务、金融的体制，同发展中国家进行不平等的国际贸易，向发展中国家输出资本，掠夺廉价的劳动力、资源与本来就很缺乏的技术人才等等，使发展中国家每年蒙受巨额损失。加之，各跨国公司的生产销售一般都以高新技术发展为基础；而另一方面，由于各发展中国家在历史上因受帝国主义的掠夺而贫穷落后，文化素质较低，在目前高新技术日新月异的发展中，便愈益拉大了与发达国家的技术差距，从而进一步加深了穷国与富国之间的贫富悬殊程度。据有关资料显示，从居民的构成情况来看，1960年，世界最富的20%的人口人均收入为最穷的20%的人口的大约30倍，而到1998年这一差距已上升到78倍；从各国情况来看，发达国家与第三世界市场经济国家的人均GDP的差距，从1970年的8.4:1，扩大到1995年10.3:1，即25年间差距扩大了13%。全球最不发达国家已从1976年的29个，增至目前的48个。这48个国家的人口占世界总人口的13%，而它们的出口仅占世界出口总额的0.4%，进口仅占0.6%，

比20世纪80年代减少了40%以上。

其次，经济全球化加剧了全球性金融投机和风险，经济危机出现世界性连锁反应。

经济全球化使各国相互依存进一步加深，经济危机足以引起世界性的多米诺效应。尤其在金融投资领域，经济全球化使各国在经济危机的世界性传播过程中对本国产生的影响无法控制和阻止。如1982年爆发的墨西哥危机，随后拉丁美洲陷入严重的债务困境，20世纪80年代末日本金融泡沫破灭，1994年墨西哥再次爆发严重金融危机，直至1997年爆发了亚洲的金融危机，1998年俄罗斯和拉美的金融危机等等。这些危机的产生，自然有各国自身的原因，但作为经济全球化核心力量的国际金融资本的兴风作浪，却是一个不容忽视的深刻根源。

第三，经济全球化使发达国家与发展中国家经济独立自主发展之间的矛盾深化。

经济全球化对国家主权提出严峻挑战，民族国家在行使主权时受到越来越多的制约。在经济全球化旗帜下，发达国家产业结构的调整也加剧了发达国家与发展中国家之间，以及各国人民与垄断资本之间的矛盾。比如20世纪80年代以来，发达国家开始进行大规模的产业结构调整，纷纷将劳动密集型与资源密集型产业转移到发展中国家。这对发展中国家来说，在获

得资金、技术和管理经验等发展经济条件的同时，又承受了经济主权的丧失和环境污染的危害。不仅如此，发达国家按照经济全球化的市场自由竞争原则，还要求发展中国家取消政府对经济的干预和管理，为此，甚至不惜以“援助”为手段，迫使发展中国家放弃对经济的干预。这使民族国家对本国经济运行和经济发展实施有效保护越来越困难，保护能力客观上被不断削弱。虽然全球化条件下主权具有相对性，为了国家利益而让渡一定主权（如遵守世界规则）的做法得到各国的承认，但经济全球化客观上对民族国家主权的弱化则是不争的事实。

（二）反全球化的同步发展——经济全球化利弊评判

全球化的利弊得失问题是全世界不断争论的一个大问题。进入21世纪以来，全球化问题的全球范围内的争论更是风起云涌，高潮迭起。“反全球化”就是这种争论激化的结果。它是一个宽泛性、模糊性的概念，是不同的人从不同的观察角度和利益角度出发评判全球化概念内涵的产物。它或是指对全球化的否定，对全球化片面的批评，对全球化如跨国公司、自由贸易、科技创新和国际经济体系全球扩张等现状的担心，或是对全球化代表的新阶段资本主义的回击，对全球化

加剧贫富鸿沟、社会分裂、环境灾难的不满等等。总之，同全球化一样，反全球化也表现得极其复杂。而既具有讽刺意味，又十分有趣的现象是反全球化本身已经全球化了。

全球化主要是公司或资本领导、科技促进、市场发动、政府支持为主题的全球化，其中心与动力源在西方与其他经济社会发达地区；与之相应，反全球化的中心与动力源也在西方与其他发达地区，并以发展中国家为广泛的社会基础。当前的反全球化示威与论点涉及许多方面，但归纳起来，大多数人集中关注的两大问题是全球正义与生态环境维持。代表性的流行观点有：①全球化的主张者认为全球化是人类独一无二的历史机遇，但反全球化的观点则认为，现在的全球化严格意义上应叫做“公司全球化”，这样的全球化不是社会一体而是社会解体的力量。②公司主导的全球化使国家之间、人与人之间、地区与地区之间的不平等、不公正进一步加剧。③地球环境将因全球化而不堪重负，甚至受到最后的致命一击。发达国家普遍把传统部门（“旧经济”）转移到第三世界，以此推动第三世界的工业化进程，致使全球工业化的结果变成人类环境的末日。④全球化不过是发达国家要求发展中国家开放市场的说词，是发达国家的伪善，因为发达国家在向发展中国家开放市场方面总是很保守。

反全球化的出现与发展主要基于国际局势的变化。在欧美日等发达国家，一方面，跨国公司为增加竞争力向外转移投资，另一方面，原有“福利国家”制度在土崩瓦解，外来移民又大量进入，这样当地居民把自己失业与收入下降的原因自然归结为全球化。在第三世界，富人是进入全球经济体系了，但穷人与土著居民则承受着不幸。在国际货币基金组织强加的经济调整（紧缩）计划下，那些不能面向出口的或者竞争力不强的大批中小企业普遍萧条甚至破产，金融危机又使得亿万普通人收入大幅降低，度日维艰。

由此可见，反全球化是弱势与受害群体对全球化之弊的微弱抗争，是对全球化的所谓不可规避性的挑战。

尽管反全球化现象暴露出当今世界经济表面繁荣背后隐藏的问题与危机，但全球化毕竟已如巨流飞泻，不可阻挡。面对反全球化，需要冷静思考，全面深刻认识全球化的利弊二重性。尤其是发展中国家，更要充分准备应对全球化所带来的风险甚至灾难。

就总体和长远而言，经济全球化有利于世界经济的发展，为世界经济增长带来新的活力和机遇。它推动国际贸易的高速增长，有助于国际贸易在更大范围内实现供求平衡，也有助于生产要素流向低成本的发展中国家，促成新兴市场的崛起。据统计，1990年至

1997年间，流入发展中国家的国际资金增长了5倍，年均流量达2650亿美元。

当然，另一方面，经济全球化也会给世界经济带来风暴和灾难。过快推进经济全球化可能导致市场破坏性力量的膨胀。特别是国际资本的巨额流动和国际金融投机活动的规模，远远超过许多国家的抵御能力。经济无国界化使主权国家的经济安全受到空前巨大的压力，其中对发展中国家的负面影响应引起足够的重视。然而，无论如何，经济全球化根源于全球的市场经济浪潮，是现代生产力和科学技术发展的客观要求，是不能回避的客观现实。任何国家拒绝开放，自我封闭，都注定要落伍。对于发展中国家来说，惟一的选择就是以积极的态度，尽可能自主地参与全球化的进程。不参与全球化，就只有边缘化；在全球化进程中没有自主性，也注定要被全球化的潮流所淹没。各国应在权衡经济利益和社会政治效益的轻重之后，自由选择任何形式的公平交易方式，而不能只在世界自由市场和封闭市场之间进行选择，以求得经济利益和社会政治效益的最大化。

总之，经济全球化如同一柄双刃剑，一方面它使世界经济进入市场化、大开放、大融合和大协调的时代，这不仅为各国经济发展提供了较为和平及稳定的环境，增强了各国经济发展的活力，使各国的命运更

紧密地联系在了一起，从而提高了各国经济安全的系数；另一方面，由于世界商品市场、资金市场和科技市场仍被少数发达国家所控制和垄断，这就不仅使大多数发展中国家处于不利地位，在经济安全方面面临巨大风险和严峻挑战，而且使南北差距出现了不断扩大的趋势，为世界经济长期稳定发展埋下隐患。东南亚金融危机和美国“新经济”的出现证明经济全球化对广大发展中国家来说，并不完全是福音。从经济全球化对不同经济发展水平的国家的不公正性和负面影响来看，全球化最大的消极影响是使利益的分配和责任的分担更加不均衡，其根本原因是世界各国之间科技和生产力发展的巨大差异，国际竞争能力存在巨大差异。加之管理体制和管理能力上适应性有着很大的差距，当资本和技术随着全球化而变得更具有流动性时，这种体制和管理能力的因素并不具有相同的流动性，后者的流动性比前者缓慢得多，因而使得发展中国家难以在全球化中以平等的身份取得相应的好处，导致国家（包括地区）之间、企业之间、居民之间等各个层面的分化。迄今为止，从某种意义上说，全球化基本上只限于少数强国、富国的全球化。与此相反，贫穷的国家和地区、小企业、穷人则不得不为生存而苦苦挣扎，其中相当一部分正在边缘化、赤贫化。在发达国家集团和发展中世界，同样也出现了多极分化

的趋势，特别是新兴市场的不稳定性对发达国家也产生了强烈冲击。如果不能有效控制经济全球化的消极因素，将有可能导致发展中国家经济陷于困境，发达国家最终也难以独善其身。

（三）经济全球化中的国家经济安全问题

随着经济全球化的不断深入，维护国家经济安全问题已成为发展国际经济关系的主要内容。它不仅存在于南北之间，而且也存在于南北各自内部之中。

一些发达国家认为，世界上无论什么地方发生什么事情都与它的安全有关，都可以在维护安全的名义下进行干预。而在经济安全上，它的利益是遍布全世界的，因此，为了开拓世界市场，维护自身经济安全可以四面出击，威胁和损害别国的经济安全。广大发展中国家则把保障经济安全看做是维护本国的合法权益，为争取平等互利和公平合理的对外经济关系与国际环境创造有利条件，以消除贫困和加速发展的正当手段。

随着对外开放和国际交流不断扩大，一些经济欠发达或经济较落后的国家利用机遇，加快引进发达国家的资金和技术，以期在较短的时期内弥补经济发展中的投资缺口和财政缺口，解决外汇短缺和管理人才缺乏的问题。但是这些措施的实施必须通过适当的经

济政策加以引导，于是“经济安全”问题越来越受到世界各国政府的广泛重视。一些国家和地区发展的经验教训和相关理论研究结果表明，如果实行不适当的贸易、金融、市场进入等政策，不能行之有效地保护国内经济活动和企业的正当权益，不仅不会弥补短缺，反而会扩大缺口，影响民族经济发展，制约国际竞争力的提高。

值得注意的是，经济全球化的发展并不意味着各国经济失去了独立意义，相反地，在世界经济日益全球化的大背景下，各国都力图加强自己的经济实力，以便在与他国的经贸往来和市场竞争中取得有利地位，并从经济全球化的进程中获得更大的利益。在经济全球化进程中，发展中国家始终存在着一个维护国家主权，保证国家经济安全的问题。如果不对民族工业加以保护，民族工业就难以生存。因此，对于发展中国家来说，一方面要避免重犯过度保护民族工业、闭关自守的错误，另一方面又要防止出现放弃保护民族工业的错误倾向。发展中国家应顺应经济全球化的发展趋势，依据各国的具体国情，找到适合自己民族经济发展的强国之路，为世界经济发展作出应有的贡献。

关于国家经济安全的内涵，从狭义上看，是指对国家经济发展、国计民生和整体经济利益有重大影响，而又受不安全因素严重威胁的部分。从广义上来看，

国家经济安全就是国家经济的整体发展不受威胁。具体来说，指国家的经济发展、经济利益处于不受外国和国防威胁的一种状态。这种状态要求一国的经济活动能同世界经济活动进行必要的交流，政府对本国的经济活动具有适当的主导和调控能力，具有有效的反经济侵略手段。这种状态也要求一国的商品和服务在国际市场上具有公平竞争的机会和有力的竞争能力，一国所处的地区具有和平、稳定和健全的国际环境。

在经济全球化时代，特别是冷战后，世界各国都把经济安全置于国家安全的首位，特别重视保护国民经济可持续发展的基础和环境。国家经济安全是一国国民经济可持续发展的基础和环境，更是国家作为世界经济体系的行为体而存在的客观基础，是一个国家人民生存和发展的物质基础。与传统的国家安全不同，经济全球化下的国家经济安全问题没有明显的国界线即“经济边界的弱化”，没有严明的两军对垒的战场，或者说，是对手不明的“软战争”。在全球化时代，经济相互依存和相互交流使得各国利益在很大程度上连接在一起，经济行为“无国界”现象日趋增多，这使经济安全问题变得更为复杂化，往往以更隐蔽、更不容易让人预警的方式体现出来。相应地，这预示着国家经济不安全的防范与传统的国家不安全尤其是国家军事不安全问题的防范有很大区别。后者可以具体地

量化如以投入资金（军费）的多少来衡量安全与否，而前者则不明显地存在着资金投入与安全性提高之间的正比例关系，因为国家投入多少并不能解决各种渗透性、隐蔽性的问题，如经济基础和环境问题等。

经济全球化中引发国家经济不安全的因素更多，更复杂，对国民经济可持续发展的基础和环境进行保护，能有效地保护国家的经济利益。当一个国家的物质基础受到破坏，经济体系受到威胁，生态环境严重恶化，国民经济就可能崩溃，不但不可能合理获得和扩展“国家经济利益”，甚至连自己的生存都保不住。

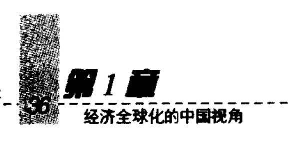
由此分析可以从另一角度对国家经济不安全概念得出一个粗浅的认识，即一国的国家经济利益大量流失，国家经济利益无法持续获得（持续地获得国家经济利益来自于合理的扩展），国民经济不能持续发展，经济基础和环境受到破坏或在战略态势上受到潜在威胁的过程或状态。因此，在全球化背景下，保证国家经济安全的立足点应放在保证基础和环境的安全上，维护和保证国家经济基础和环境结构优良，运转良好。

（四）经济全球化与中国

中国经济发展处于内外环境之中。经济全球化进程是外部环境，改革开放是内部环境。二十多年来，中国改革开放与经济全球化互为促进。一方面，中国

对外开放改变着国际资金和商品的市场流向，为世界经济增长提供新的动力和潜力；另一方面经济全球化为中国提供了历史机遇，中国因此成为吸收外国直接投资最多的发展中国家，外资成为中国现代化建设的重要资金来源之一。1978年以来，中国批准设立的外资企业已达30多万家，实际利用外资2500多亿美元。同时，中国经济加入世界市场的过程，也是社会主义市场经济的发育和成长的过程。市场的资源配置和竞争机制，正在促进中国经济增长方式由粗放型向集约型转变。

正是由于坚持改革开放，二十多年来，中国经济体制和经济结构正在发生历史性变化。市场经济新体制的雏形已经基本显现，长期困扰我们的短缺经济也已基本消失，片面追求产量扩张的外延式增长受到抑制，银行与企业之间正在形成以效益为基础的商业关系，投资主体正在从政府转向多元化的资本市场。同时由于改革向纵深推进，各种福利保障转向社会化，市场机制已经在商品和劳动交易、资源配置等经济领域起着广泛的调节作用。当然在经济社会转型过程中，同时产生了一系列亟待解决的新问题，如对国民经济实行战略性改组，巩固农业的基础地位并使农民收入稳定增长，改造和重建金融体制并发展资本市场等等。要解决这些问题，需要在洞察人类历史发展趋势，把



握所处时代背景和中国国情的前提下妥善处理好改革开放的关系。特别是伴随经济全球化进程，在继续推进改革开放政策的同时，应该充分明确中国作为发展中国家的国际定位。

经济全球化给中国经济发展带来机遇的同时，也会带来风险，这突出表现为中国开放型经济中各种不安全因素的存在。如外资企业的迅速发展削弱了国内企业的竞争力和市场份额；外债的潜在风险增大；金融市场的开放增加了中国金融的不安全性；不合理的外贸结构难以防御世界经济的波动等等。但是中国必须融入全球化，中国必须在全球化中保持高度的自主性，这是中国实施可持续发展战略的客观要求，这也是中国为什么必须"入世"，中国"入世"的过程又为什么如此艰难曲折的原因所在。然而，在以知识经济为主要特征的全球化进程中，相对西方发达国家来说，中国处于明显的劣势。面对经济全球化的挑战，中国必须苦练内功，增强实力，并以实力为后盾扩大自主开放，巧妙地利用自己的经济基础和国际地位，主动积极地参与制定而不仅仅是被动地适应"国际游戏规则"，推动既有国际游戏规则的完善，以确保我国在"国际游戏"中权利和义务的平等。只有这样，我国才能在未来世界上占据有利的国际地位。

为此，我们必须充分认识到经济全球化的积极作

用和负面影响，最大限度地发挥经济全球化对促进我国经济发展的积极作用，加大我国经济市场化改革的力度，同时要采取有力措施，防止经济全球化对我国经济的安全健康发展产生的负面影响。现在我们正处在经济发展的关键时期，可以这样说，这一时期发生的任何不利于经济安全的问题都可能影响我国今后的经济安全状态。因此，我们应该比发达国家更加重视经济安全问题，应该清楚地认识和认真分析究竟哪些问题将对经济安全带来较大负面影响，以便有效安排和实施维护安全的行动。



第2章 中国农业国情分析

中国是一个人口大国，也是一个农业大国。农业是国民经济的基础。当21世纪大门开启之时，中国仍然以一个农业大国的身姿展现于世界。因此农业发展对国民经济发展具有不可忽视的重要意义。充分、深刻且求实地认识中国农业国情，科学分析中国农业现状，是谋求中国农业在经济全球化格局中走向发展的基本前提。



中国农业的战略地位

农业是农村经济的主导产业，传统的种植业只是

狭义的农业，而广义的农业是指现代农业，包括农、林、牧、副、渔五业。马克思认为："农业劳动是其他一切劳动得以独立存在的自然基础和前提。"农业是社会经济发展最原始的产业，是典型的第一产业。现代产业不论如何发展，都离不开农业的支撑。

（一）农业是国民经济的基础产业

随着工业化和现代经济的不断发展，工业生产逐步成为社会生产的主要成分，工业部门也逐渐成为国民经济的主导部门。而农业生产则逐渐成为社会生产的非主要成分，农业在国民经济增长中的贡献份额开始下降，农业产出占整个国民经济系统产出的份额也不断下降，农业获取社会生产所需稀缺资源的能力也在不断下降，出现了所谓"农业小部门化"的现象。但这并不意味着农业已不再是人类安身立命的基础，也不意味着农业对国民经济的增长已不再具有战略地位。所谓农业产值比重下降，只是相对于比其增长更快的社会总产值而言的。当然，农业对整个国民经济的基础地位作用，在工业化不断发展和经济现代化水平不断提升的新时期，也必然具有新特点。

在中国这样一个农业大国中，农村占据社会的最主要部分，成为农民生产和生活的广阔天地。在我国，农村人口占总人口的绝大多数。这一基本国情决定了

农业、农村和农民问题必然对我国经济、政治、社会文化等各个方面产生重大影响。不可否认，在中国没有农业的现代化，国家就难以实现现代化；没有农村的稳定和发展，国家就难以稳定和发展；没有农民的富裕，国家就难以富裕。农业和农村经济状况，决定着国民经济的整体状况，决定着人民的生活质量。

农业是国民经济的基础。农业是惟一生产食物的部门，没有工业品，人类尚可生存，没有粮食，人类就失去了生存基础。就现有的科技能力而言，大多数工业制成品实际上都有替代品，而粮食却无可替代。正如列宁所说："真正的经济基础就是粮食储备。""粮食问题是一切问题的基础。"我国农村经济为13亿人口提供了足够的粮食，为国民经济的其他部门提供了充足的原料，也为工业部门提供了广阔的市场，这不仅是对中国的贡献，也是对世界的贡献。农业作为初级产业，在国民经济中的基础性作用体现在如下几个方面：

首先，产品方面。农业要为工业和国民经济的发展提供足够的农产品和良好的生态环境。"民以食为天"。只要有人的存在和人口的增长，农业就会存在，而且还必须不断发展。这是因为农业是社会中惟一生产食品的源头部门，没有农业部门提供粮食或其他可供食用的生物产品，人类或者说人的生命体的生存将受到严重威胁。正是从这个意义上说，农业又具有很

强的安全功能。我国是一个有近13亿人口的大国，粮食和食品的供给在任何时候都是不可忽视的。否则，就会严重威胁社会安定和国家安全，甚至还会间接影响世界的稳定。不仅如此，农业部门提供的食品质量直接影响现代生产力条件下劳动力素质的提高，农业已不是一般地提供维持人体生命繁衍所需的食品，而是要适应知识经济以及社会全面进步的要求，满足全社会健康人体发展的需要。例如优质的、精细的、无公害的植物蛋白产品和动物蛋白产品及其工业加工制品，将为劳动者智力、体力和心理素质的提高提供一个合理的营养基础。

除此之外，还必须看到，由主要农产品供求关系的紧张所造成的价格上涨，将推动社会零售物价的全面上涨，从而引发通货膨胀。如：1985年粮食减产327亿公斤，从而成为当年城镇居民生活费用价格指数上涨11.9%，比上年涨幅高出9.2个百分点的主要原因。1988年因粮食比上年减产，造成城镇居民生活费用价格指数上涨20.7%，全国零售物价总指数上涨18.5%，出现较严重的通货膨胀。1994年粮食减产2.5%，市场粮价上涨51.4%，食品类商品零售价格上涨35.2%，全国零售物价总指数上涨21.75，再次引发较为严重的通货膨胀。

其次，市场方面。农业收益的增加，必然形成对

工业和整个国民经济发展的市场需求，包括生产资料和生活资料两方面的市场需求。如果农业和农村经济出现徘徊，农民收入增长缓慢，就会制约农民购买力的提高，制约国内市场的扩大，最终必然制约工商业的正常发展。由于农业发展相对滞后，1985年全国乡村实现的社会消费品零售额占全社会总额的53%，1990年降为47.0%，1994年进一步降为40.5%。正是由于农民收入增长缓慢，农民购买力难以提高，国内市场也就难以有突破性扩大，这不仅影响了农业和农村，也影响了整个国民经济的发展。

第三，要素方面。随着经济的不断增长，农业在国民经济中的份额相对下降，农业发展的剩余资本向非农产业转移，支持工业和国民经济的健康发展。比如，随着社会发展程度的提高，粗放式农业向集约式农业转变，更多的农民从土地的束缚中解放出来，逐步向工业和服务业等非农产业转移，1953年农业劳动者占社会劳动者的比重为83.5%，1998年则降为47.5%。

农业的生产力要素向非农产业直接转移，构成现代产业发展的直接基础。这里既包括农民自己花钱所培养的高文化素质的劳动者（如大中专院校毕业的农家子弟等）直接向城市部门以及非农产业的转移，成为现代产业生产力的主体，同时，也包括一部分农业耕地的直接转移，成为非农产业和现代经济基础设施

的立足之地。就我国的情况来看，目前全国已有2000多万亩农业耕地直接转移到了非农产业，影响了60亿公斤粮食的生产能力。可见，如果农业不发展，农业的劳动生产率和农业经济效益不提高，农民的收入不增加，那么，农业部门就根本不可能为非农产业和现代经济的发展提供必需的土地和高素质的劳动者，现代化便不可能实现。对于中国这样一个土地资源和高素质人才资源都很缺乏的发展中国家来说，农业的这种支撑作用就显得更为重要。

第四，外汇方面。通过出口农产品获取外汇，这通常是发展中国家获取外汇的重要途径。农业在国民经济中的基础地位可由下列图表反映：

据以下图表可见，农业总产值占工农业总产值的比重虽逐年减低，但作为一个国家经济和社会发展程度的体现，仍然说明了我国在由农业国向工业国转化的过程中，始终不容忽视农业的基础性作用。农业劳动者占社会劳动者的比重则体现出社会劳动力结构。虽然随着社会发展程度的提高，农业劳动者占社会劳动者比重明显降低，但其所占比重仍然显示出农业劳动者地位的重要性。农牧业税占国家财政收入比重尽管一方面反映了农民的社会负担程度，但同时也体现出农民对社会的贡献率。总之，以下图表所示指标，虽处于逐渐减低的趋势，显示出国民经济结构的变化

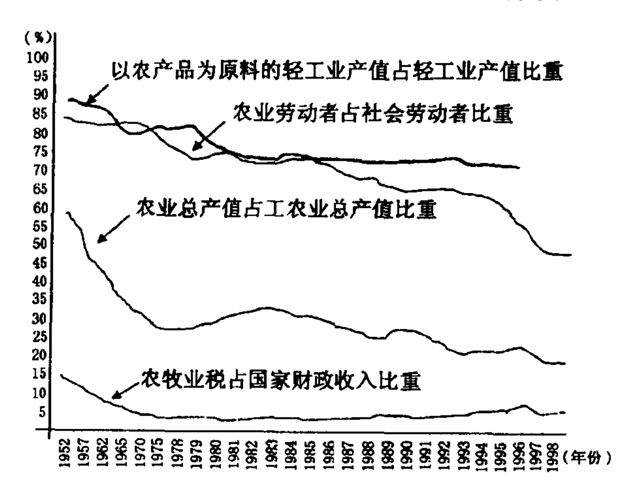
和社会发展程度的提高，但都体现了农业和农村经济在我国国民经济中的基础性地位。同时，这一现状也反映了我国由农业社会向工业社会转变道路的艰辛。

表2-1 农村经济在国民经济中的地位

年份 \ 项目	农业总产值占工农业总产值比重	农业增加值占国内生产总值比重	农业劳动者占社会劳动者比重	以农产品为原料的轻工业产值占轻工业产值比重	农村消费品零售额占全社会消费品零售总额比重	农牧业税占国家财政收入比重
1952	56.9		83.5	87.5	52.5	14.7
1957	43.3		81.2	81.6	46.0	9.6
1962	38.8		82.1	73.2	41.4	7.3
1965	34.9		81.6	71.7	42.6	5.4
1970	32.5		83.8	70.0	45.1	4.8
1975	28.2		77.2	70.1	42.0	3.6
1978	28.2	28.4	70.2	70.1	42.0	3.6
1979	26.6	31.5	70.5	69.3	44.8	2.7
1980	27.2	30.4	68.6	68.4	47.0	2.6
1981	28.8	32.4	69.3	71.0	48.8	2.6
1982	29.9	34.0	67.8	70.1	50.0	2.6
1983	29.9	33.9	67.1	69.4	51.4	2.6
1984	29.7	33.1	64.2	68.1	52.5	2.3
1985	27.1	29.8	62.4	68.9	53.0	2.3
1986	26.4	28.5	61.5	70.2	52.1	2.0
1987	25.3	28.3	60.0	70.1	51.7	2.2
1988	24.3	27.2	59.5	68.9	50.8	2.8
1989	22.9	26.4	60.1	69.5	50.0	2.9
1990	24.3	28.4	60.2	70.0	48.5	2.7
1991	22.4	26.2	60.0	69.2	47.0	2.5
1992	19.7	23.6	58.6	68.4	45.5	2.9
1993	17.3	21.5	56.4	66.6	42.0	2.5
1994	17.0	21.6	54.3	65.4	40.54	4.4
1995	18.1	20.8	52.2	64.6	39.9	4.4
1996	23.5	20.2	46.9	66.6		5.3
1997	20.9		47.6			4.8
1998	20.60		47.5			4.3

资料来源：①《中国农村统计年鉴》(1997)，中国统计出版社1997年版，第36页。②《中国统计年鉴》(1999)，中国统计出版社1999年版。

2－1　农村经济在国民经济中的地位及其发展变化



建国五十多年来，随着国民经济的发展和工业化的推进，农业在国民经济中所占比重明显下降，显示出我国现代化进程的加速推进和社会发展水平的提高，这使一些人很容易产生忽视农业、削弱农业地位的思想。所以，实事求是地认识中国农业国情，摆正农业在国民经济中的基础地位十分必要，而且非常重要。从农业的产业特点来看，农业生产具有自然再生产和经济再生产相互交织的特点，是一种社会效益大、自身效益低的弱质产业。当前，靠天吃饭的状况并未从根本上改变，我国农业的基础还很薄弱。在社会主义市场经济条件下，尤其需要政府的支持和保护。如果没有政府的保护和支持，很容易因为农业竞争能力低，

得不到必要的资金、技术等生产要素的投入而萎缩下去。我国农业作为第一产业的这种基础作用和产业特点，决定农业在国民经济发展中的首要地位。不管工业化如何发达，也不论农业所占的比重如何降低，这种基础性的作用始终居于第一位。特别应该强调的是，在工业化过程中，只有自觉地坚持这一点，才能使国民经济保持持续、快速、健康地发展，才能保证现代化得以顺利推进。

（二）农业是中国的战略性产业

从根本上说，农业生产属物质和能量的转化——自然界的太阳能、热能和碳、氢、氧、氮等多种物质，经过植物一系列特殊的作用，转化成为人类所需要的农产品。马克思、恩格斯把这种“绿色工厂”、“聚累太阳能、生产有机物”的过程，视为农业生产的核心。英国著名的经济学家、哲学家 E. 舒马赫更明确指出：“农业是地球上惟一的最伟大的活动”，“农业是超经济的事业”。“农业生产的基本内容是从事生命体的生产，也就是活东西的生产，它的产品是生命过程的结果，是有生命的东西”。农业是世界上最复杂、最特殊的社会产业。轻视农业、简单化理解农业都是不妥当的。

一万多年前，人类成功栽培植物，饲养牲畜，开始从事农业生产活动。自此以后，人类的生活有了保

障，人类获得了生存和发展的前提。人类在农业生产活动中，逐步了解自然的性质，认识自然的规律，并形成人与人的相互关系，人类社会产生了。因此，农业是人类社会发生发展的前提，为人类社会创造和积累了财富，哺育和培养了人类本身。农业的发生是人类历史上一场伟大的革命，没有农业就没有人类，没有农业就没有世界，农业是人类社会永恒的主题。对于中国而言，农业尤其具有深远意义。

农业和农村经济是中国整个经济改革、发展中的一个重大问题，这不仅仅是因为农业的基础地位和产业特点反映了国民经济发展的客观规律，农业在提供原料和市场等方面对国民经济的发展起着支撑性作用，承担着为全国13亿人口提供基本生存资料的任务，而且还因为农业乃至农村经济对中国政治稳定和社会发展具有举足轻重的影响。

从毛泽东、邓小平到江泽民，党的三代领导核心始终把农业和农村经济的稳定与发展放在经济工作的首位。从1949年党的七届二中全会到十五届三中全会，中共中央召开的55次全会中，就有13次专门研究农业和农村问题。改革开放20年中，着重研究农业和农村问题并作出重要决定的中央全会就有4次。特别是党的十一届三中全会同意将《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案)》发到各地讨论和试

行，揭开了中国农村改革的序幕，开创了农村工作的新局面。1979年9月28日党的十一届四中全会一致通过了这个《决定》。

在党的十一届三中全会召开20周年之际，党的十五届三中全会再次鲜明地提出：农业、农村和农民问题是关系改革开放和现代化建设全局的重大问题。没有农村的稳定就没有中国的稳定，没有农民的小康就没有全国人民的小康，没有农业的现代化就没有整个国民经济的现代化。贯彻落实党的十五大提出的战略部署，实现我国跨世纪发展的宏伟目标，必须保持农业和农村经济的持续稳定发展。这是中国共产党人对历史、对现实、对未来的清醒把握，也是以江泽民同志为核心的党中央在世纪之交作出的事关全局的重大决策。

作为党的总书记，江泽民同志反复强调：面对当前和未来国际国内形势的发展变化，实现“九五”计划和2010年的远景目标，难度最大而又非完成不可的一项任务，就是保持农业和农村经济的持续稳定增长。他认为，经济和社会要发展，人民的生活水平要提高，其中包括9亿农村人口要实现小康目标并使生活变得更加宽裕，没有农业和农村经济的强有力支撑，就难以实现。近几年国民经济发展的实践表明，农业形势好，各方面的工作都相对顺利；农业如果出问题，各

方面工作都会增加难度，一些本来不那么突出的矛盾也有可能变得尖锐起来。这是我国经济社会生活中的一个规律性现象。江泽民指出，对我国农业和农村经济发展的重要性、艰巨性、长期性，全党必须统一思想，高度重视。为此，以江泽民同志为核心的党中央始终强调，农业是国民经济发展和社会稳定的基础，农村和农民问题是关系全局的重大问题，必须把加强农业放在发展国民经济的首位。

经过20年的改革与发展，我国已经进入工业化中期阶段。这一时期的重要特征之一，是工农两大产业的平等发展，即国家不再抽取农业剩余支援工业，而是通过“取”、“予”平衡的农业政策，实现农业与工业的互为市场、互相促进和平衡发展。

由于中期阶段工业迅速发展带来巨大效益，容易使国家政策产生工业偏好，许多工业化先行国家大都经历了开始时忽视农业，造成农业长达几十年甚至半个多世纪的徘徊停滞，并引发经济波动，最后才走上平衡发展轨道的曲折过程。

综观世界各类型国家的工业发展，无一不是农业在影响、制约着工业的起伏涨落。仅以欧洲的工业革命为例，若不是当时那些西欧国家的农业生产率迅速提高，农业结构发生本质性变化，资本主义工业如何能飞跃性地发展？

我们常常以为，工业发达国家在世界贸易中一定是工业产品的主要出口国，而工业落后的国家一定是农产品的主要出口国。而现实恰恰相反，农产品的主要出口国并不是发展中国家而是工业发达国家；农产品的主要进口国却是发展中国家。当代美国著名的经济学家沃西夫·里昂惕夫发现：随着美国经济的不断增长，出口越来越多的是劳动密集型产品。这一发现被经济学界称之为“里昂惕夫之谜”——即为什么美国这样工业高度发达和资本充裕的国家，却要以出口主要包括农产品在内的劳动密集型产品的角色参与国际分工呢?

谜底在这里：美国以高度发达的农业支撑了工业迅速腾飞，反之，工业的高度发展，使农业和农村经济内部构成要素得到了根本性改造，工农业同步发展，农业已完成了从劳动密集向资本密集和技术密集的转化，劳动生产率已实现了巨大飞跃。这是世界上所有发展中国家那种主要靠手工劳动和大自然恩赐的传统农业所不能比拟的。也就是说，美国等一些发达国家目前出口的农产品已不是劳动密集型产品，而是资本密集和技术密集型产品。

从严格意义上讲，当今世界上那些经济落后的国家在本质上并不是工业落后，而是农业落后。在落后的农业基础上不可能产生先进的工业，而不先进的工

业又使农业更加落后，最后导致工农业脱节，形成二元结构，使整个国民经济难以飞速发展。这一恶性循环使落后国家越来越落后。

国际经验对于我国确立农业的战略性产业地位足资借鉴。我国是一个农业大国，农业人口多，经济底子薄，工业化起步晚，但发展速度快，产生工业利益偏好、城市利益偏好的诱因更多。因此，更需要我们站在现代化建设全局的高度，重新认识现阶段农业、农村、农民问题的重要性，认真研究发展农业的要求，制定农业政策，协调好其他方面的政策。否则，我们有可能重走其他国家走过的弯路，甚至受到客观规律更加严厉的惩罚。

七 中国改革进程中的农业和农村经济

中国的改革始自农村。1978 年党的十一届三中全会指明中国发展的方向后，随着改革开放政策的确立，农业和农村经济改革率先突破并首战告捷，带动了全国其他领域的改革。而伴随着改革的全面推进，农业和农村改革也不断走向深入，留下了许多非常值得人们进一步研究的经验和教训。

（一）农业和农村经济改革的历史回顾

1978年我国试图通过在农村地区重新引入物质刺激的手段，以克服“文化大革命”对经济造成的破坏，在已有的政治和社会体制框架内增加生产。经过几年的实践后，取得了改革的初步成就，并鼓舞了更加深刻、彻底的改革措施的相继出台，从而开始了中国社会主义市场经济体制改革的全面推行。农村经济改革按时间顺序可以划分为三个阶段：

第一阶段：废除人民公社制度，普遍实行家庭联产承包责任制（1978—1984年）。

1978年底，安徽省凤阳县小岗村18户农民带头搞起了“大包干”。一年以后小岗村就结束了吃粮靠返销的历史，他们卖给国家的粮食和油料分别超过政府统购任务的7倍和80倍，人均收入是上年的7倍。类似情况，各地都有。中央在总结农民创造的基础上，予以肯定，于是以大包干为主要形式的家庭联产承包责任制在全国迅速展开。到1984年，全国99%以上的生产队实行了家庭联产承包责任制，形成了以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制。在这一阶段，农村集市正式得到恢复，农民完成交售任务以后可以在集市上自由出售大部分剩余产品；私人和集体经济组织也可以合法地从事农副产品的长途贩运。

随着农村经营体制的变革，长期阻碍生产力发展的人民公社体制名存实亡。1983年10月，中共中央、国务院下发文件，废除人民公社制度，实行政社分设，分别建立乡镇政府和自主经营的集体经济组织。1985年春，乡镇政府普遍建立，人民公社体制终结。

第二阶段：以市场为取向，积极推进农村经济体制全面改革（1984—1992）。

农村改革的成功，推动了城市和工业部门的改革，全国普遍推行价格双轨制，进行国营企业的税收和工资改革，实行中央与地方的财政包干，扩大城市对外开放。与此相呼应，农村改革主要是鼓励农民面向市场，发展商品生产，进入流通领域，逐步确立农户的市场主体地位；取消农产品统派统购制度，推进农产品流通领域改革，逐步调整产业结构，大力发展乡镇企业。

这一阶段农业内部的结构变化十分显著，种植业和林业实际年增长率仅仅为0.96%和0.98%，而畜牧业的实际年增长率达到9.51%，副业和渔业的实际年增长率更高达17.1%和17.2%，种植业在农业总产值中所占的比重从1985年的63%进一步下降到1988年的56%。值得注意的是，从全国范围看，1978年农业中使用的劳动力占全国劳动力总量的70%，1993年这一比重下降到60%。中国的农业属于劳动密集型产业，

加上劳动力的转移还受到各种限制，因而农业劳动力占总劳动力的比重远远大于农业国内生产总值占全国国内生产总值的比重（后者仅为20%左右）。如果单纯计算从各部门直接征收的税收额，农业对国家财政收入的贡献很小。1991年农业税的总额只有90亿元，大约为当年税收总额的3%。但是，这一数字严重地低估了农业对国家财政的贡献。为了将农业部门的剩余转化为工业部门的利润和再投资，国家有意识地规定了较低的农产品收购价格，以便在城市地区和工业部门维持较低的工资水平。

第三阶段：稳定基本政策，建立适应发展社会主义市场经济的新体制（1992年以后）。

经济改革和发展在这一阶段都处于上升趋势。1992年邓小平同志视察南方谈话和党的十四大提出建立社会主义市场经济体制。在新的形势下，改革进程加速，目标是建立市场导向的经济机制，包括转变政府职能。农村改革稳步推进，具体内容包括：第一，土地承包关系。1993年，当第一轮土地承包即将到期之时，国家再次确定在原定土地承包期到期之后，再延长30年不变。第二，切实减轻农民负担。第三，深化粮食流通体制改革。到1993年底，几乎所有的市县都取消了长期实行的粮食配给制度，城镇国营粮食部门开始向商业化经营转变。第四，积极推进乡镇企业

改革。第五积极发展农业产业化经营。随着农村改革的深入，初步形成了以家庭承包经营为基础，以农业社会化服务体系、农产品市场体系和国家对农业的支持保护体系为支撑的农村经济体制。

（二）农村改革的成功经验：从经营体制变革到新的财产关系形成

农村改革作为中国改革先声，最初是以"包产到户"形式突破人民公社高度集中的统一经营体制而展现出来。"包产到户"主要是对原经营体制中的劳动的集中管理进行了改革。有了承包地，农户就有了支配自己劳动的自主权，但产品的支配权仍属于生产队。生产队在收取各承包户上缴的产品后，进行统一核算、统一分配，显然，资产积累的功能仍在于生产队。因此，实行"包产到户"，农业的经营主体仍然是生产队而不是农户，以"包产到户"形式进行的改革，实际上也只是在农村原经营体制框架内所进行的改良。现实的需求推动着改革向纵深发展，特别是农户希望成为独立的经营主体的追求，致使"包干到户"普遍地替代了"包产到户"，成为一种更为彻底的变革形式。所谓"包干到户"，用农民的话解释，就是"交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的"。很明显，这里体现的实际是一种分配关系的变革。在"包干到户"下，

农户获得了产品的支配权，从而也就获得了独立核算、自负盈亏和自我积累的功能，由此农户才能够成为一个独立的经营主体。

农户成为经营主体之后，一个最重要的变化，就是农户获得了积累自有资产的可能性。实际上，改革二十多年来，农户以“剩下都是自己的”那部分产品为起点，确实已经积累起了数量可观的自有资产。1978 年，全国农村中基本没有属于农户自有的生产性固定资产。而根据农业部有关部门的统计，到 1998 年底，全国农户自有的生产性固定资产已经有近 6800 亿元，占农村土地以外的全部生产性固定资产的 38%。

农户自有资产的形成和不断积累，对于活跃和繁荣农村经济起到了极其重要的作用。由于农户拥有了支配自己劳动和形成自有资产的自主权，于是才出现了农村生产要素的流动和重新组合，出现了农村产业结构的深刻变革，出现了乡镇企业的异军突起；与此同时，也发育了以承认农户自有资产权益为基础的合伙制、合作制、股份合作制、股份制等一系列充满活力的资产组合和经营形式。因此，农户自有资产的形成和积累，不仅对于农村总资产的增长具有重要意义，而且对于农村资产运行的体制和机制创新具有更为重要的意义。

20 年来农户自有资产的增长，并非以牺牲集体的

公有资产为代价。1978年底，人民公社三级所有的生产性固定资产总额为849亿元，而据农业部有关部门的统计，到1998年底，全国乡镇和村、组所拥有的集体生产性固定资产已经达到了10297亿元，占农村土地以外的生产性固定资产总额的57.4%。农村土地集体所有的制度没有变，农村的集体资产仍在增长，但农户却增加了数量可观的自有资产。集体和农户在资产积累上形成“双赢”格局。

（三）中国农业和农村经济发展状况

自1949年新中国成立以来，农业和农村经济获得长足发展。当然由于自然灾害、决策失误、非经济因素等原因，在改革开放前，我国农业和农村经济发展极不平稳且发展缓慢，其后才表现为持续增长。

新中国成立之初，国民经济活动水平十分低下。1952年人均GNP仅为52美元，农业人口人均出售农产品的人均收入仅为29美元，农业的余量规模很小。当时，我国农村产业部门主要是农业，工业、商业、交通运输业和服务业很少。我国的产业技术素质十分低下，特别是农业，基本上处于以畜力、人力为主的传统耕作技术水平阶段。区域和城乡间的经济发展不平衡，二元经济结构现象十分严重，农业中存在着大量的隐蔽性失业。

在这种条件下，农业应推行更多使用劳动力的集约型耕作方式，工业中应发展能更多吸收劳动力就业的轻纺工业。然而，迫于当时的环境，中国不得不走上一条为加强工业化立足提高装备自给率的工业道路。当时，中国的经济增长只能是高度集中的政府高强度推进的经济增长，把社会的资金、物资和技术力量集中动员起来，用于关系国计民生的重点项目、国民经济发展中的薄弱环节和经济落后地区，从而比较迅速地形成新的生产力。

1953年，中国开始实施第一个五年计划，引入了以重化工业为中心的增长方式。在这一时期，农业通过制度的变迁以改革农业生产，首先是互助组，以后则为小型农业合作社，农民可保有小块土地，同时，配合灌溉系统的改良和农村劳动力的增加，促使农业生产的提高。在1954—1957年间，农业增加值每年以5.68%的增长率增长。在农业生产合作社的管理下，丰富的劳动力成为增长的重要因素，农业生产所采用的技术为劳动力密集的技术，传统低效率的小规模农业经营体制因体制的变迁而部分获得改进。当时，农村非农产业规模很小，1953年为16.23亿元，1957年为28.57亿元。因为其基数很小，因而增长率较高，1953—1957年间以16.80%的增长率增长。从整个农村经济看，1953—1957年农村生产总值从1589.49亿元增

加到1989.78亿元，年平均增长5.79%；人均农业生产总值由311元增加到365元，年平均增长4.08%；农村劳动生产率从每人852元增加到964元，年平均增长3.14%，农业劳动生产率年平均增长5.67%；农业资本生产率年均增长3.04%，农村资本生产率年平均增长为2.80%。

第一个五年计划取得了明显的成就。农业、农村及整个国民经济呈现出平稳快速的增长趋势。重化工业在原苏联的援建下快速发展，奠定了中国重化工业的发展基础。然而，由于未能充分发展轻纺工业，而使轻纺工业难以承担重化工业发展所需积累资金的功能。在有限地接受国外资金的同时，我们不得不制定了压低农产品价格、提高工业品价格的"剪刀差"政策，以便从农业积累中获取工业化初期所需的"启动资金"。

1958年人民公社成立后，其规模过大，推进速度过快，同时，又发生了"大跃进"运动，在政策偏向工业投资的情况下，农业投资未受到应有的重视，再加上国际上的政治原因及国内的自然灾害，导致农业经济增长的停滞。1958—1962年，农业增加值年递减3.72%，农业劳动生产率年递减6.77%。由于中国工业依赖农业的支持，中国的经济发展便遇到了极大的困难。

从1962—1965年，政府又开始重视农业，重新开放乡村市场，让农民保有少量的自留地，以此对农民

提供有效的鼓励，农业经济又大幅度回升，农业增加值的年增长率高达10.83%。同时，开始推进农业机械化和农村电气化。但这一期间农业部门仍然缺乏现代化技术的投入。

从1966—1970年，“文革”严重干扰了整个国民经济的运行，也干扰了农业生产的发展，使农业生产再度停滞。1965—1970年的农业增加值增长率为2.89%，农业劳动生产率年均降低0.49%，农业资本生产率年均增长率为1.79%。1970年以后，政府尽力维护农业生产，增加农业现代化投入，农业生产以较稳定的趋势发展。1970—1975年农业增加值的年均增长率为3.37%，农业劳动生产率年均增长率为2.22%，农业资本生产率年均降低0.89%，农村生产总值增长率为4.29%。

以乡镇企业为代表的农村非农产业在20世纪80年代以前为初创阶段。1958年，一些人民公社在农村集体副业的基础上办起了社办工业企业。“文革”初期社队企业大部分停办。到了70年代，由于市场上商品短缺，同时农村人地矛盾加剧，社队企业又在社区政府的保护下恢复和发展起来。这一时期的社队企业，在产权制度上移植了人民公社的制度基因；在与市场的关系上，实行社区的自产自销。由于思想上、体制上、政策上的种种偏差，这一阶段社队企业的发展非常缓

慢，但为后来的乡镇企业发展奠定了制度组织基础、物质技术基础和创业知识基础。这一时期，农村非农产业的发展大起大落，波动剧烈。但由于其规模较小，未对农村经济产生重大影响。

改革开放后，引入市场机制与对外开放，使经济增长特征产生重大变化。随着计划价格体制与计划配置资源体制的逐步解体，由稀缺性所反映的生产要素的价格逐步进入真实化的过程，生产要素随利益导向自由流动的机制也开始逐步形成，从而使各类生产要素依比较利益的原则进行组合和创造要素竞争机制成为可能。改革首先从农村开始。以家庭联产承包责任制取代人民公社，农业在承包责任制的诱因下，生产快速增长，1980—1985 年，农业增加值增长率为 7.77%，农业劳动生产率年均增长 6.80%；1980—1995 年农业增加值年均增长率为 5.14%，农业劳动生产率年均增长率为 4%。

在农业稳定增长的同时，乡镇企业也快速发展。1979—1983 年是乡镇企业的初步发展阶段。1984—1988 年是乡镇企业的高速增长阶段。1984 年初，中共中央 1 号文件提出，在兴办社队企业的同时，鼓励农民个人兴办或联合兴办各类企业。同年 3 月，社队企业正式改名为乡镇企业。随着市场环境的改善，在市场机制上有先发优势的乡镇企业步入了高速增长轨道。通过



高负债投入，实现超常规、跳跃式发展。并且在企业规模、技术水平和产品档次上有了较大提高，构成了与国有经济进行竞争的强大力量。由于政策的支持，在这五年中，乡镇企业发展无论是数量还是质量都有了更大的提高。

1989—1991年是乡镇企业整顿提高阶段。该时期是整个国民经济的治理整顿时期。这一时期，乡镇企业增长速度大大放慢，坚持下来的乡镇企业苦练内功，调整结构，大力引进境外资金、技术、设备和先进管理经验，外向型经济迅速发展起来。这一时期，国家对乡镇企业的支持减少，但确立了乡镇集体所有制企业的法律地位。

1992年至今是乡镇企业全面发展阶段。国家为乡镇企业的改革和发展创造了空前良好的外部环境，推动乡镇企业进入了一个新的发展阶段，乡镇企业在国民经济中的支柱性地位和作为中国工业中小企业的主体地位得以确立。1991年乡镇企业增加值首次超过了农业增加值，1995年乡镇企业增加值是农业增加值的2倍多，中国乡镇企业规模之大，发展之快，令世人瞩目。不过，近几年来乡镇企业的生产和效益出现了下滑的趋势，尤其是沿海经济发达地区乡镇企业增长速度大幅度下降，失业人数增多，亏损企业有增无减。据江苏省无锡市调查，1996年全市有5万名劳动力在

乡镇企业中失业，全市100个乡镇有17个陷入全面亏损，这些指标的变化显示出乡镇企业面临严峻形势。

总体而言，中国农村经济无论农业还是非农产业均是在波动中有所发展，其主要手段仍是劳动力密集的技术，其整体处于由资源推动向投资推动转变的发展阶段。当然，中国的农业远未完成通过增加资本投入来实现资本替代劳动的集约化过程。农村地区的生产力水平还很低，且地区差异巨大。在贫穷落后地区，农村经济甚至还处于资源推动的发展阶段。在沿海发达地区，农村经济已处于投资推动的发展阶段中期。但整体上农村经济已进入投资推动的发展阶段。区域发展的不平衡，必然要求经济发展采用多元化的经济增长方式，即在不同的地区、不同的行业或不同的产品生产中，采用不同增长要素的结构组合。

（四）农业和农村经济现存的突出问题

1. 农业基础和生态环境问题

我国农业综合生产能力虽然有较大提高，但整个农业生产的基础仍很薄弱，远未建立起现代农业生产条件。特别是随着人口增加和经济社会的发展，我国人多地少、水资源缺乏这种人口与资源的矛盾，对农业发展所构成的挑战将会越来越严峻。

以耕地资源为例，目前中国实有耕地19亿亩。

1957至今，耕地面积已累计净减少3亿多亩，有666个县人均耕地低于联合国粮农组织确定的人均0.8亩的警戒线；有463个县人均耕地不足0.5亩。人口生存的压力导致毁林（草）开荒、围湖造田，造成了严重的水土流失。中国水资源短缺，而且水资源分布很不均匀。长江流域及其以南地区降水量占全国的80%以上，而耕地仅占全国的36%。干旱缺水一直是北方农业发展的主要制约因素。而且，中国农业用水有效利用率只有30%～40%，而世界发达国家达到了70%～80%。近十年来，中等干旱年份每年农业缺水400多亿立方米，全国干旱受灾面积3亿多亩，粮食减产300多亿公斤。

由于长期投入不足，农业始终存在抗灾能力弱、农业综合生产能力提高缓慢的问题，农业基本靠天吃饭状况没有根本改变。据有关统计，建国以来，平均每年受水旱灾害的面积为4亿亩，平均每年因灾害减产100亿公斤粮食，特别是近年来每年因灾害而损失上千亿元。现有的农田水利工程，大多数是20世纪50年代至70年代修建的，当时资金不足，工程因陋就简，配套设施差，运行10年后已严重老化，70%的大型灌区老化损坏；水土流失、水质污染、沙化等生态环境问题严重。近年来，全社会对于因农业基础薄弱、生态环境恶化所带来的严重危害逐渐形成共识，国家

也加大了治理工作与投入的力度，但就面临的严重问题以及多年积累的投入欠账过多的情况而言，在这方面的投入仍明显不足。据有关资料显示：1997年对农业、农业基本建设、农业技术更新改造投资的比例分别占同期对全国相应投入的2.5%、4.1%和0.9%。要保持农业的基础地位，需要为改善农业生产条件增加并保持一定比例的投入，并形成多主体、多渠道的投入方式。在实际运行中，保证各类支农资金足额及时到位，减少一遇资金紧张就先挤占挪用支农资金的现象。

2. 农村市场问题

农村改革力图把农户打造成具有自主经营、自负盈亏、自我积累、自我约束能力的经营主体，但是由于缺乏完善的市场体制和运行机制，农户还不能真正成为有竞争力的市场经济活动主体。一方面，我国农户作为经营主体，其规模毕竟太小，经营过于分散，不利于了解市场、进入市场和规避市场风险，进入市场的组织化程度低。这种情况与我国农民缺乏合作的观念与传统有关，也与我国至今尚未制定有关合作制的法律、法规，缺乏对农民组织规范的合作制的引导有关。另外值得注意的是，虽然农村的经营体制已进行了比较彻底的改革，但农村的社会管理体制却没有发生多大的变化，人民公社时期形成的农村三级行政

管理体制仍沿袭至今，而且，经济管理和社会管理不分的情况仍然很突出。这种地域性的、内向型的乡村组织，对于农村的社区管理来说显然是必要的，但在大多数地方，这样的乡村组织尚不具备组织农民打破社区封闭、走向广阔市场的能力。

另一方面，从现有的情况看，绝大多数农产品，都早已形成了市场定价、自主流通的体制，如肉禽蛋菜、水果、水产品等，但市场化的程度都还很低，突出的表现是缺乏准确、高效的市场供求信息网络，缺乏适应市场需求的产品品质标准，缺乏与农民利益联系紧密的大规模的营销组织或企业，缺乏现代化的储存、保鲜和运输能力，致使农民的生产往往难以把握住市场需求变化的脉搏，农民的利益往往在流通环节受到较大的损害。而对于还不允许市场定价、自主流通的像粮食这样的农产品，由于市场供求和价格波动的风险过于集中，不是集中于政府，就是集中于农民，结果往往容易出现周而复始的市场震荡。

3. 农民增收困难问题

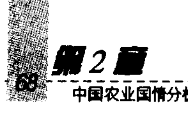
改革开放以来，我国农业保持了持续稳步发展的良好势头，农民收入也有较快增长。但是，自1997年以来，农民收入增长幅度连续四年呈回落趋势。农民收入增幅回落已成为当前农村经济发展的主要问题。

20世纪90年代以来农村居民实际纯收入处于恢复

增长的时期。农民实际纯收入平均增长恢复到5.6%，比1989—1991年的平均增长速度上升3.7个百分点。其中，1996年，农村居民实际纯收入增长为9%，这是自1985年以来农民收入增长最快的年份。在此期间，农民纯收入恢复增长的基本原因为：其一，国家大幅度提高农副产品特别是粮食的收购价格。1992—1996年，国家连续三次提高粮食收购价格。以1994年为例，当年农副产品收购价提高了39.9%，其中粮食收购价提高了50.7%。据国家计委价格管理司的农产品成本调查资料表明，全国农民由此增加收入达1410亿元，农民人均多增收239元。其二，由于农村产业结构的进一步调整，农民在乡镇企业等非农产业部门获得的非农产业收入迅速增长。1978年农民的人均非农收入仅为10.58元，占总收入的7.92%，而1995年该项收入为482.95元，占总收入的30.61%，18年间非农收入的比重提高了22.69个百分点。

1997—2000年，农民收入增长速度再度逐年回落。其中，1997年农村居民人均纯收入比上年实际增长4.6%，1998年为4.3%，1999年为3.8%，2000年为2.1%。其中2000年的现金纯收入为1640元，增长4%，实物纯收入613元，下降9%。

当前农民收入难以提高，既有农村产业和产品结构调整滞后的问题，也有地区经济发展不平衡和二元



经济结构所导致的体制障碍问题，还有农民负担加重和乡镇企业增长乏力所引起的吸纳农村剩余劳动力减弱等问题。在新的历史时期，解决农民增收问题，必须从城乡经济协调运行的角度出发，立足结构调整，加大投入力度，力争在短期内，使农民收入增长达到或超过同期 GDP 的增长速度。



经济全球化背景下的中国农业发展政策要求

在经济全球化背景下，世界上任何国家的市场农业必然在农业国际化、全球化这一总趋势下存在和发展。农业国际化乃世界范围内农业商品化和专业化的产物，是指国际统一市场和国际分工，即不仅要在国内不同地区互通有无，在全国范围内进行交换，而且要在国际分工和科技进步的基础上互通有无，在世界范围内进行交换，使农业在世界范围内形成一个相互依存的整体系统。由此可知，农业国际化实际上是外向型农业国际化。

现代市场经济是我国改革和发展所追求的目标。

在20世纪后50年里，中国农业经过曲折的变革与发展，在集体所有的土地上重建农户经济，使市场化改革取得很大进展。面对经济全球化，中国必然会深深卷入其中。特别是我国已正式加入世界贸易组织，经济国际化进程不可逆转。农业是国际经济的基础产业，国民经济的国际化必然要求农业国际化。

经济全球化和加入WTO，对我国可谓机遇与挑战并存。如何趋利避害，顺利应付挑战，充分抓住机遇，在国内外市场上与国外农业开展有力竞争，是中国农业必然首先面对的问题。



农业国际化——世界农业发展总趋势

（一）农业国际化的基本特征

1. 农业在世界范围内互通有无

由于国际间资源禀赋不同，科学技术发展水平不同，生产结构各异，需求也有区别，各自具有不同的比较优势和比较劣势，构成国际分工和交换——互通有无的基础。有些国家土地资源丰富，粮食生产过剩，需要出口；有些国家土地资源稀缺，粮食供应不足，需要进口；有些国家农业人口很少，劳动生产率很高；有些国家则农业人口较多，有发展劳动密集型产业的

基本条件。这两类国家农产品结构不同，自给率各异，商品率和成本有差别，自然产生互相交换的需求。

西方发达国家是世界上最大的农产品进出口国家。美国占世界农业和食品工业产品出口贸易的第一位，法国和荷兰分别居第二和第三位。它们有的也进口粮食，但是是为了发展畜牧业。德国进口谷物是为发展本国的养猪业，以免进口猪肉。丹麦进口谷物也是为了养猪，以出口价值更高的猪肉。这些国家都制定了鼓励出口和限制进口的农业保护主义政策，给发展中国家发展外向型农业带来障碍。

发展中国家虽然也在争取农产品出口，但它们的科技发展水平和农业现代化水平较低，农产品的质量、规格较差，竞争力不强，换汇率低，主要出口一些初级产品和各具特色的专业产品。中国大陆、台湾省、韩国及其他东南亚国家，随着农产品加工业和食品工业的发展，以交换效益为依据，进一步发挥比较优势，越来越多地出口农产制成品，进口较便宜的初级产品和原料，增强互换能力和市场竞争力，争取获得尽量多的比较利益。这是发展中国家和地区对外经贸发展的基本方向和共同趋势。

2. 国际市场对各国农业形成直接制约力

农业国际化突出地表现出各国外向型农业的发展直接受到国际市场的制约，农业生产率和国际经贸参

与率越高，受到的外部制约就越大。商品交换和利润原则把国内的农业竞争推向全球，国际市场对各参与国的农业再生产过程又产生持久的直接影响。农业商品化促进了农业专业化，而农业商品化和专业化又促进了经贸国际化。现在，参与国际市场的各国农业都卷入了国际分工。美国、加拿大、澳大利亚的小麦，巴西、美国和中国的大豆，荷兰的奶制品，法国的葡萄酒，阿根廷的牛肉，拉丁美洲和亚洲的香蕉、咖啡、可可，中国、印度和斯里兰卡的茶叶，都是国际专业化分工的结果。国际市场对主要国际商品的需求发生较大变化，都将对各国外向型农业再生产产生重大影响，反过来也是一样。

3. 以国际市场需求为导向，形成产前、产中、产后纵向一体化链式体系

各国农业在国际化环境中，按国际市场的需求，以加工部门指导农业生产、销售和进出口。对农业产中来说，产前、产后都是市场部门，农产品的加工出口，必须和这些部门实行产供销的纵向联合，即纵向一体化。同时，农业的产前、产后部门与国际市场的联系更为密切。一是进出口生产资料和加工农产品方面的联系，二是对这些部门的相互投资和直接经营。发达国家很少相互直接经营农业，但产前产后部门交叉投资却很多。例如美国人在法国开办肉鸡孵化场，

直接同法国农民签订一体化合同。在西方，更多的是由农产品加工部门牵头组织一体化公司。这种一体化公司，有私人商业者，有农业购销合作社、特别是集团合作社，也有跨国公司。

4. 农业国际组织相继成立

农业国际组织实际上是世界性或区域性农产品市场组织。如国际小麦协定（AIB）和其他农产品的国际协定、欧洲共同市场，都是很大的农业国际组织。新建立的世界贸易组织（WTO）不仅是全球性经贸组织，在很大程度上也是全球性农业贸易组织。另外，还有有关国际市场的分析研究机构，例如国际农业委员会（CIA，创立于1889年）、联合国粮农组织（FAO，成立于1946年）、国际农业生产者联盟（FIPA，成立于1946年）、欧洲农业联盟（CEA，成立于1948年）、国际农业研究所，等等。

世界农业组织从一创立就规定了国际目标——世界粮食安全，农村发展，粮食援助，农业贸易，迅速获得农业、食品信息和了解国际市场。农业国际组织的多元参与主体国都是在独立和保护国家主权原则基础上参加活动的，但必须遵守各个组织的协议，如双边的或多边的贸易组织的国际协定及其规定的国际市场的条文，世界贸易组织的共同协定，等等。

应当指出，多元参与国在农业国际组织中的实际

地位是不相同的，多年来相当多的农业国际组织的主动权一直操在以美国为首的少数几个发达国家手里。它们利用这些国际组织为其农产品进出口贸易、跨国农业综合企业渗入和拓展空间服务，甚至用以限制或损害发展中国家的利益；发展中国家则尽量利用农业国际组织协议规定的原则来维护自己的利益。

（二）农业经贸国际化势不可挡

随着国际农产品贸易竞争日趋激烈，农业经贸愈益朝着区域化、集团化、国际化和全球化方向发展。农业经贸国际化，是外向型农业发展的共同趋势。各国立足于本国的比较优势，充分开放，大进大出，将外向型商品农业最大限度地向国际市场扩张，争得尽量多的比较利益，追求成本效益最大化。各国资源禀赋、技术条件、经济、社会发展等方面存在差异，自然就有比较优势和比较劣势，成为国际分工和发展国际交换的基础。商品销售和利润原则把国内的农业竞争推向全球，参加国际竞争，使国内商品农业的再生产直接成为全球市场农业的组成部分，直接受到国际市场的制约。

近二十年来，国际农产品市场主体逐渐多元化，尤其是世贸组织覆盖面迅速扩大，各国在实行贸易保护主义的同时，都大力增强其市场竞争能力。这就必

须全方位地增强和发挥各自的比较优势，不仅要依靠固有的资源优势，更重要的是增强本国的经济实力，提高农业技术管理水平。各国为了扩大农产品自由贸易范围，增强聚合竞争力，便积极发展区域分工与合作，结成庞大的经贸集团，发展跨国公司，使农业经贸愈益朝着国际化和全球化方向发展。

近二十年来，跨国农业综合企业迅速崛起，正在一面加强对全球农业的控制，一面掌握着人们餐桌的未来。许多美国大企业通过收购和兼并其他企业，大幅度提高自己的排名，成为美国最大的生产餐桌食品的农业综合企业；欧洲农业综合企业也相继崛起，通过收购和兼并其他企业，强劲地向国际市场延伸，进一步实现公司跨国化，使美国资本的跨国农业综合企业归入欧洲企业麾下；美国的跨国农业综合企业也逐步向欧洲挺进，使美欧农业经贸竞争和矛盾更为加剧。另一方面，跨国农业综合企业通过收购和兼并其他企业，极大地扩大了公司的经营规模，形成经营范围很宽的超大型综合企业。它们有一个很显著的特点是实行多种经营战略，从而扩大了在竞争中的回旋空间，大大提高了公司的整体效率、一体化内部的互补性和综合成本利润率。跨国农业综合企业规模大，覆盖领域宽，加以高效运作，使多种经营效应和资源利用效益得到充分发挥。





二 加入WTO后中国农业的机遇与挑战

对中国而言，农业国际化是指对农业资源在世界范围内进行配置上的转换，按照比较优势原则进行地域分工，并据以整理和重组国内农业资源，提高农业资源利用率，实现资源和产品的国内国际市场双向流动，参与国际经济大循环。加入WTO，是中国融于国际经济体系，参与世界经济全球化进程的关键步骤，对农业必将产生深远而积极的影响。

（一）加入WTO后我国农业面临的发展机遇

加入WTO，得益最大的莫过于农业、食品加工、乡镇企业以及纺织业等劳动密集型产业，这是由我国人口多、产业技术落后、处在国际分工的最底层等基本国情决定的。从长远看，植棉植麻、纺织和服装业有可能再吸纳大批劳动力就业，据测算大概能增加540万个就业机会；优势农产品如蔬菜、花卉、肉类、奶类、蛋类、水产品等将走向世界市场，扩大市场占有份额；将促使我们引进一时难以赶超的、必要的先进技术与设备、优质品种和先进管理经验；促使我们调整经济结构、产业结构、产品结构，提高质量，彻底实现两个根本性转变，使农产品生产与国际标准接轨，

进入国际大循环。

1. 促进农业对外开放，改善我国农产品出口环境

加入世贸组织，为从国外引进农业资金、高新技术、先进设备和管理经验创造了条件，这将有利于改变以往小农经济的生产方式，打破旧观念、旧思想，提高农民和农业的整体素质，用现代化科学技术武装农业，加快农业对外开放步伐。

另外，加入世贸组织，将使我国在140多个世界贸易组织成员国和地区取得无歧视的贸易待遇。这样就可以减少多边和双边贸易中的摩擦和压力，降低农产品贸易谈判成本和交易成本，并获得解决农产品外贸问题的规范渠道。随着美国国会对中国正常贸易关系法案的通过，美国国会对我国一年一度的所谓最惠国待遇审查将被取消，美国等主要贸易大国将不得不减少、取消对中国出口商品不同程度的贸易歧视措施，一些国家对我国出口商品的随意反倾销事件，将会受到有关条款限制而减少。我国出口环境将得到改善，出口渠道更为畅通，出口数额相应会有较大增长。

2. 加速农业结构调整

加入WTO是历史性的机遇和巨大的催化剂，会刺激我国农业加速调整产业结构与产品结构，加速实现两个根本性转变。市场经济的法则是公平竞争、优胜劣汰，着眼于国际竞争，进行结构战略性的破产、转

产、兼并、重组等，对产业、企业、产品结构调整来说是必要的，也是惟一的选择。激烈的市场竞争将迫使我们优化各种资源配置，提高管理水平和劳动生产率，促进农业与农村经济的健康发展。换言之，加入WTO对于我国调整农业产业、企业、农产品结构提供了一个前所未有的历史契机。我国自然资源短缺，尤其是耕地资源不足，但劳动力丰富。加入WTO有利于进口资源密集型产品，出口劳动密集型产品，包括水果、蔬菜、水产品、畜产品等具有比较优势的产品。

3. 促进体制改革

在激烈的国际竞争中，要生存、发展，就必须彻底改革一系列束缚生产力发展的不合理组织制度、管理体制、运行机制，改革农产品生产、加工、储藏、贸易、科技、推广等条块分割、各自为政、互为壁垒、封建小农式的落后、低效的组织管理现状，借鉴国际上一切先进的组织管理经验，建立直接连接国际、国内两个市场的、按产业链条组织的、一体化的农业生产科工贸产学研体系。

4. 掌握中国参与制定国际贸易新规则的主动权

中国将不再仅是国际贸易的执行者，而且将有资格参与农业多边贸易规则的制定。这样，我们就有资格提出有利于我国的贸易规则，保护我国农业在国际市场上的有序竞争，促进我国农业的健康发展。

（二）加入WTO对我国农业的冲击与挑战

1. 宏观层面

当前我国农业存在着很多的问题。比如：农业产业结构不合理，农产品技术含量低、成本高，主要粮棉价格已高出国际市场，整体经济效益低下；产业内部新的经济增长点不多，农民负担较重，农民收入增速减缓；农产品结构性、区域性、季节性过剩，卖难的问题相当突出；农业产业化经营刚刚起步，乡镇企业结构性调整的“二次创业”举步维艰，处于徘徊状态；农村市场启而不动，扩大内需乏力；农村再就业机会减少，富裕劳动力转移的压力很大。这些问题虽然引起普遍重视，但并未有效解决。因此，加入世贸组织会给农业带来下述严峻挑战：①小麦、大豆、玉米、棉花、菜油等大宗农产品竞争乏力，卖难的问题将更加突出，市场需求不足将进一步导致总产下滑；②大型跨国集团进入，使刚刚起步的农业产业化经营、涉农企业包括乡镇企业面临更加严峻的环境；③短期内加重失业的压力，农村劳动力转移和再就业问题将异常突出；④农业产业结构调整、新的增长点培育、农民增收等问题的解决更加迫在眉睫；⑤如何实现农村城镇化、现代化，有效启动和保持农村市场繁荣将成为政府需要研究和长期应对的复杂课题。⑥对农业

科技创新提出严峻挑战。一是知识产权争端不可避免，我国与各国尤其是美国的知识产权法律体系不尽一致，将继续出现有关知识产权保护领域的各种争端。二是对我国现行农业科技体制提出挑战，人才资本全球市场配置和加速流动，尤其是一些跨国公司在我国设立研究与开发中心后，先进的管理体制、有效的激励机制、以人为本的宽松环境、优厚的物质待遇、一流的仪器设备将吸引一大批优秀人才流向这些研究中心，现行体制下的国内农业研究机构将面临更加尴尬的局面，自主技术进步和技术创新将会受到深刻而长远的影响。三是对农业企业的技术创新和技术进步提出前所未有的挑战与要求，企业只有不断依靠技术创新和技术进步，系统持续地进行新产品的研究、开发，才能维持一定的市场份额，在激烈的市场竞争中生存和发展。四是以生物技术为主的农业高新技术产业化竞争日趋激烈，迫使我们必须采取超常的发展战略。

2. 微观层面

加入世贸组织所带来的关税降低和非关税措施的取消，对我国农业将会造成一定冲击。根据中美达成的关于加入世贸组织的双边协议，中国将把农产品的进口关税从目前的45%，降至2004年的17%，有些农产品关税则要降至14.5%，并将撤销长期实施的对美国西北部各州小麦进口的禁令。同时，美国的牛肉、

柑桔、玉米等农产品也可进入中国。除美国外，我们还将面临对欧盟各农业强国如法国、德国等的市场开放问题。因此，我国农业必将面临激烈竞争和严峻的考验，对主要农产品的生产将会产生一定影响。

棉麻业——由于我国的棉麻蚕产品主要是初级原材料产品，成本高，品质低，商品率不高，加之计划经济体制带来的纺织业弊端尚未完全消除，加入 WTO 意味着与国际市场全面接轨，短期内纺织业及其相关的棉麻蚕桑业将受到冲击。

稻谷——我国稻谷生产长期以来偏重保障总量增长，品质问题未得到应有重视，结构性矛盾突出。加入 WTO 后，国外优质、专用大米涌入的渠道将更加畅通，国内产品结构性矛盾将更加突出，可能导致水稻生产相对萎缩。我国稻谷流通由粮食部门垄断专营，没有引入市场机制；同时，为了保护稻农利益，一律敞开收购，造成资金、仓储积压严重。加入 WTO 后大米进口配额有相当比例交由民营部门经营——他们具有经营成本低、机制活的竞争优势，国有企业面临一定挑战，由此还可能造成民营企业赚利润、国有企业背负担的局面。

玉米——由于我国玉米生产规模小、成本高、质量差、用途窄、效益低，普通品种积压，特用、专用、高效品种短缺。加入 WTO 的直接后果是短期内进口增

加，种植面积和总产受到压制，预计普通玉米播种面积将下降到2300万公顷以下。

小麦——与玉米的情况类似，普通小麦过剩，本高、价低、卖难，专用优质（饼干、面包、面条、饺子、馒头以及各种加工专用的）品种供不应求。加入WTO后，国际市场的小麦，特别是北美地区质优价廉的专用品种将对国内小麦生产形成压迫之势。

大豆——在粮棉油五大作物中是受冲击最大的作物。由于我国大豆品种单一、产量低、价高、质次，不适应多种用途之需，加入WTO后东北等大豆生产区的大豆生产将受到进口美国大豆的强大冲击。

油料——我国的油料一是总量不足，二是质量不优（70%品种为非优质的双高品种，30%的双低优质油菜品种因与双高品种混种混收而未能实现优质优用，产品不符合出口标准，菜饼中硫苷含量高而不能饲用等），三是成本高（规模小、技术含量低），四是价格高（花生除外），五是用途窄（饲用和工业用料缺），六是技术陈旧、劳动生产率低，七是产业链不配套（加工工艺、设备改造、质量标准、检测体系、基地建设、技术服务、信息咨询、市场收购等不配套）。因此，产业整体的经济效益低，市场竞争力差。

水果——一是平均单产水平较低，二是品种结构不尽合理，三是质量较差（营养与口味品质、外观品

质、储藏包装品质、加工品质、药检安全性等），四是产业化经营未成规模。加入WTO后，我国水果产品会受到国外优质产品，特别是高档水果的一定程度的冲击。

畜禽肉类——主要是花色品种、营养品质和卫生安全性（带活的病菌，兽药与添加剂含量超标），特别是优质高档品种方面不敌国外产品。因此，加入WTO后，我国的猪、牛、禽肉类市场将受到国际高品质产品的冲击。

水产品——我国水产品出口具有市场竞争的价格优势，但产品结构单一，对虾等大宗传统出口产品因受流行病害困扰，需加大科技投入，尽早调整产品结构。



中国农业发展政策取向

在过去几十年中，我国农业基本上处于与国际市场隔绝的状态。在高关税和农业保护政策的精心呵护下，我国农产品价格和供求渠道长期游离于国际市场之外。由于缺乏外来的竞争压力和与之相应的发展动力，农业劳动生产率和农民收入极其低下。长期以来，由工农业劳动生产率决定的城乡之间不断拉大的收入差距主要靠封闭环境下农产品价格不断提高来弥补。

随着我国加入世贸组织，这种与世界农产品市场基本隔绝的状态将被逐步打破，"入世"对我国农业发展的影响已初露端倪，这将迫使我们从国际国内两个市场、两种需求和比较优势的角度重新考虑我国农业结构、农村经济结构的调整以及今后演进的取向，将为我国农业未来的可持续发展提供新的契机。另一方面，面对加入WTO所带来的机遇和挑战，我国的农业惟有实现国际化，积极参与经济全球化进程，才有可能在世界经济激烈竞争中立于不败之地。

（一）建立健全应对经济全球化的市场经济体制

1. 市场经济是经济全球化最重要的推动力量

经济全球化是当今世界经济和社会生产力发展到一定阶段的产物。作为一个客观历史过程，正如前文所述，是指在不断发展的科技革命和生产国际化的推动下，各国经济相互依赖、相互渗透日益加深，资本、货物、技术、劳务等生产要素以越来越大的规模在世界范围流动和配置，各个国家越来越深地被纳入不断扩大的统一的世界市场体系。其本质要求就是把全球作为一个统一的无阻碍的自由市场，实现自由贸易和自由竞争，在全球范围内实现资源的合理、有效的分配。由此分析，市场经济堪称经济全球化最重要的推动力量。因为，一方面，对各国国民经济来说，市场

经济使资源配置更加合理，经济结构趋于优化，综合国力不断增强。另一方面，对世界经济而言，世界市场由此而更加完整和统一，参与其中的各国国民经济主体在共同的市场经济规则下展开竞争，世界市场在共同的体制基础下导致了国际经济关系的拓展和深化。

综合而言，市场竞争和市场逐利行为打破了经济的国家和地域限制，把世界各国的经济日益连结为一个整体。反过来，经济全球化要求世界各国的企业必须是真正独立的经济主体，可以不受政府的限制，根据自己的意志和自身经营发展的需要，按最有利的条件生产，在最有利的地方销售。这必然要求世界各国实行市场经济体制，尽量避免国家对经济活动的行政干预。事实上，在市场经济成为所有参与全球化的国家都接受的体制后，经济全球化呈现出加速发展的趋势。

从国际角度来看，全球化是以市场经济为基础的“全球化”。以美国为首的西方发达资本主义国家，凭借资本、技术的优势和控制力，信息技术的先进和跨国公司的强大，在全球范围内实施资源的不公平配置，这不仅使大多数发展中国家处于不利地位，在经济安全方面面临巨大风险和严峻挑战，而且使南北差距出现不断扩大的趋势，为世界经济长期稳定发展埋下隐患。东南亚金融危机和美国“新经济”的出现证明，

经济全球化对广大发展中国家来说，并不完全是福音。然而，由于经济全球化根源于全球的市场经济浪潮，是现代生产力和科学技术发展的客观要求，是不能回避的客观现实。对于发展中国家来说，惟一的选择就是以积极的态度，尽可能自主地参与全球化的进程。

2. 经济全球化与我国市场经济体制建设

经济全球化在一定意义上是市场经济在全球的扩张，它加速了生产要素在全球范围内的自由流动和优化配置，形成统一的全球化市场，带来了国际分工的大发展、产业的大转移、技术等生产要素的大流动，这对我国市场经济体制建设和经济发展，提供了前所未有的大好机遇。但是，中国作为全球化进程中的后来者又承受着全球化背景的巨大压力和挑战。一方面中国必须在短时间内实现自身的发展强大，赶上曾经主导、现在依然控制全球化进程的西方国家；另一方面自身的发展又需要接受主要由西方国家制定的国际制度、国际惯例和国际标准，这在某种程度上会限制我们制定和执行战略政策的自主性。而且，中国的市场经济不发达，市场不成熟、不规范，尤其是以市场经济为导向的法律不成熟、不完善，行政干预过多等等。对这些与经济全球化发展不相适应的问题我们必须有足够的、清醒的认识。

经济的全球化，客观上要求有一整套基本一致的

经济运行机制相维系，这就是市场经济的运行机制。我国在改革开放的实践中逐步提出建立社会主义市场经济体制，这既是对经济体制改革认识的飞跃和深化，也是经济全球化对我国发展产生影响的重要的内源性体制基础。市场经济的运行机制，是中国融入经济全球化发展的“准入证”。因此，中国的经济体制设计与构建，首先必须保证在经济运行方面，与世界各国通行的惯例相协调，若不尽快实现由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的根本性转变，中国将无以进入经济全球化。

我国原有的计划经济体制与市场经济体制是两种不同的经济体制。从组织结构层面看，由传统体制向新体制转变的过程，实际上是从垂直隶属型兼全控计划型组织结构转向市场契约型社会结构的变迁与转型过程。由于二者在社会组织原则、社会凝聚力整合方式、经济运行机制、精神价值体系等方面有着诸多的不同，从而决定了从前者转向后者的过程极为艰巨复杂，充满着许多矛盾。但是，我们一定要进行这种转变，一定要进行这种创造，而且也能够有所作为。市场经济的运行机制，应是集世界各国经济成功运行之大成。一方面，当今世界还没有百战不殆的固定模式；另一方面，经济现象又是在不断发展变化之中，经济运行机制本身也需要不断地完善。

面对经济全球化，我们要建立现代市场经济的运行机制。所谓现代市场经济的运行机制，就是在国家宏观调控下让市场对资源配置起基础性作用。其内在运行机理是：以市场体系为核心，它既是各个市场主体活动的舞台，又是政府调控经济的载体，同时还是社会资源配置得以优化的媒介。市场运行的驱动轴是供求机制、竞争机制和价格机制，各市场主体是市场运行的原动力。他们从各自的利益和承担的社会责任出发，理性地参与市场活动，在达成各自行为目标的同时，促进社会经济的发展。其中政府在市场运行中主要担负创造和维护良好的市场环境和社会环境的职能，包括运用法规来严格约束和指导其他市场主体的行为与规范本身的行为、提供社会保障设施、搞好基础设施建设和规划，以及对纠正市场失效、维护社会整体利益、建立经济调控体系进行间接调控等。

经济全球化的潮流，越来越将世界上不同地域、不同体制的国家冲刷到相同的经济河道上，即通过经济、信息产业的渠道，按照市场经济的规律配置资源，使整个社会经济市场化，从而迅猛地发展社会生产力。毋庸置疑，经济全球化对各国的经济体制、经济发展思路产生了巨大的影响，但这种影响终究还是有限度的。无论如何，发展中国家的经济体制和经济建设思路，不可能被全球化浪潮冲洗得与发达国家完全一样。

发达国家与发展中国家之间，由于社会制度、意识形态、历史文化传统的不同，对于经济全球化进程的理解以及参与程度和方式，都有重大的区别。因此，我们要根据我国实际，参考和借鉴发达市场经济国家的市场发育和运行的成熟经验，建立起具有中国特色的社会主义市场经济体制。为此，应特别重视以下几个方面的问题：

首先，在运用市场机制大幅提升社会效率的同时，努力实现共同富裕的目标。许多人对于经济全球化寄予了美好的愿望，希望通过参与经济全球化的进程过上富裕的生活。事实上，经济全球化对不同的人有不同的结果。联合国开发计划署曾发表《人类发展报告》，呼吁人们重新认识经济全球化，逐步缩小当前世界上日益扩大的贫富差距。由于当今世界人们普遍享有平等的发展权利尚难得到根本保证，因此经济全球化发展必然是一个漫长的过程。社会主义的中国，通过大力发展社会主义市场经济，将社会效率与社会公平高度地统一起来，在一个世界人口大国实现发展社会生产力和共同富裕的目标，这无疑将为经济全球化发展树立典范。

其次，政府在经济全球化中要发挥积极推动和宏观调控作用。全球化在经济上的基本矛盾，表现为作为经济全球化基础或核心的市场经济要超越国家，而

国家要维护自己的主权和利益，即市场经济与国家间的矛盾。在经济全球化发展过程中，需要大量协调的是国家之间的关系，政府在对外交往中代表的是国家利益，维护的是国家的经济安全，需要达成共识、保护特殊利益等，在这里政府的努力是极为重要的。但是，政府在对内关系方面，国家的意志、民族的利益、重大经济结构的调整等，主要通过经济的、制度的、法律的手段进行间接地引导和调控，使之变成企业的自主行为。为此，政府按照社会主义市场经济和经济全球化发展要求的职能转变、机构改革、管理方式调整就显得十分紧迫。因为经济体制的改革实质上是一项政府的改革，政府既要考虑企业、市场、政府、社会保障等经济体制方方面面的改革配套，又要考虑经济体制、政治体制、社会管理体制方方面面的改革配套，以建立起符合社会生产力发展要求的生产关系和上层建筑。

第三，建立和完善社会主义市场经济的法律机制，为市场经济运行提供法律保障。现代市场经济是法制经济，市场主体的活动、市场秩序、市场对资源的合理配置都必须依靠法律规范来约束和维系。同样，政府的经济行为也应由法律来约束，政府的决策方式也应用法律的形式来加以规范，建立法制化政府。从市场经济法制建设的角度看，经济全球化的发展趋势提

供了两方面重要启示：一是在一般的市场经济原则、运行方式上，必须向国际惯例靠拢，需要改变的是我们自己，甚至在某些方面要“委曲求全”，不然将无以融入经济全球化。如我国现行海关法的海关监管职能、估价与计征标准等与国际惯例有许多出入，应进行调整。二是中国要在制定世界“游戏规则”中有发言权，首先要将经济快速发展起来，使综合国力大大强盛起来，当中国在世界经济全球化格局中占有重要地位时，才有可能寻求改变这种现状。当然，我们也不能因为目前是发展中国家而被动地接受游戏规则，应加强与其他发展中国家的合作，在致力于创建一个既能适应全面的国际市场竞争，又能有力地保障民族经济安全的现实主义的国内法律制度框架的同时，促进公平合理的国际经济新秩序的形成，使经济全球化进程不仅仅体现西方的价值理念，同时也使得发展中国家的利益得到应有尊重和照顾，促进本国经济发展。

（二）全力促进农业科技成果产业化

1. 农业国际化要求农业科技成果产业化

近年来，随着世界经济的融合，经济全球化的趋向日益明显，我国农业走向国际化已成为必然选择。正如前文所言，农业国际化是指国内农产品市场与世界市场接轨，降低和拆除各种关税和非关税壁垒，取

消政府对生产者的强制性干预。其内涵应包括开放国内农产品市场，参加农业国际分工，进行农产品的国际交换，促进农业资源在世界范围内流动和配置，并获取农产品国际贸易的利益。

从理论上讲，农业国际化是一柄双刃剑，它可以使本国农业从国际分工中得到好处，但也会给本国农业带来激烈的外部竞争。在现代经济中，农业产品的国际竞争主要是技术的竞争，是农产品科技含量的竞争。如果我国农业的科技水平不能得到有效提高，农产品的科技含量仍处于较低水平，则我国农业参与世界市场就会面临严重挑战。所以，农业国际化的新形势，要求必须重视农业科技成果产业化的发展问题，它是提高农业的资本集约和技术集约水平，实现农业科技资源合理配置，增强农业自身的竞争力，促进农业科技成果的转化与应用的必要途径。为了使我国农业能在国际竞争中立于不败之地，就必须提高农产品的科技含量和竞争能力，具体包含以下几方面内容：

(1) 提高农业科技成果产业化水平。农业科技成果的产业化过程即以农业科技成果为依托，以市场为导向而建成的集科研、开发、经营于一体的具有商品化、规模化、集团化的科技企业或企业集团以及营建这种企业的过程。只有把科技开发纳入整个科研工作中，走科研、开发、经营一体化的科技成果产业化道

路，建立适应市场经济体制和科技自身发展规律的科技体制，才能促进农业科技成果的转化。目前，我国农业正全面向产业化的方向发展。农业产业化要求农业科技现代化。推进农业产业化首先要以市场需求和科技领先原则推进农业科技成果产业化，即建立科技成果与农业生产者和经营者之间的良好通道，形成农业科研成果快速转化和产业化的有效机制，使农业科研成果都能尽快地转化为现实生产力。

(2) 提高农业科技的有效供给能力。农业技术主要来源于农业科研部门。科研部门的创新能力和供给新技术的有效能力如何，直接影响着农业生产的技术水平和农产品的科技含量。缺乏活力和创新能力，不能与经济实现有效结合的科研模式，不可能具备农业技术的有效供给能力，农业生产也就不会有很强的竞争力。因此，新阶段对提高农产品科技含量和竞争能力的要求，就具体转化为对农业科技有效供给能力的要求，即要形成一个与提高农业竞争力相适应的、有活力和创新能力的农业科技体制和农业技术供给系统，优化农业科技资源配置，提高农业技术供给效率，实现科技与农业的有效结合。

(3) 提高农民的文化科技素质。在农业科技成果产业化链条中，农民处在终端。农民是技术的最终接受者和使用者，农民对技术的接受和使用状况，对农

业生产技术水平和农业竞争力具有非常关键的影响。即使农业科技供给系统和推广系统都是有效的，但如果农民缺乏对技术的接受力，不能有效使用技术，需要终端出现障碍，农产品科技含量和竞争能力也不可能得到有效提高。农民对技术的接受力和使用力，是提高农产品科技含量和竞争能力的重要基础。

2. 农业科技成果转化中现存的主要问题

(1) 农业科技成果本身的制约。第一，农业科技成果的无效供给。我国农业科研单位长期处在计划经济体制下的科研管理模式中，研究与应用脱节，造成大量农业科研成果的无效供给，影响了农业科技成果转化为现实生产力。第二，农业科技成果研究周期长，利用周期短，跟不上农民对适用技术的更新需求。第三，农业科技成果低偿或无偿转化，影响科技人员进行成果转化的积极性。另外，农业科技成果，特别是技术性的成果，保密性差，露天开放式作业容易被农民无偿取得，难以形成商品化。第四，农业科技成果推广应用的积极性不高，相当一部分农业科技成果，如农田改造、农业生态保护等技术属综合措施，只有推广使用若干年后才能逐渐生效，按市场的效益观念，多数农民不愿为此投资，影响了这些科技成果的推广使用。

(2) 农民文化素质的制约。第一，农业生产经营

规模小，不利于科技成果大面积推广应用。农村实行了联产承包责任制后，农业生产普遍以一家一户为生产单位，这种小规模经营阻碍了农业科技成果的转化和应用。第二，农民对农业科技成果的接受能力差。农民是农业科技成果的直接使用者，在我国的农业人口中，文盲和半文盲还占相当的比例，因此，影响了现阶段农业科技成果的转化。

（3）农业技术推广体制的制约。20世纪90年代以来，全国有一些行政部门对农业技术推广机构实行断奶、断粮的错误做法，即逐步减少以至取消对有关农业经济技术部门的财政供给，以企业化为目标，使它们转化为服务实体，通过市场供求调节其服务行为，致使农业技术推广人才大量流失，以至近几年线断、网破、人散和经费不足等问题还没有得到彻底解决。同时，农业技术推广的方式过于单一，多数技术推广仍以行政手段为主，利益机制、激励机制和竞争机制在农技推广工作中还没有体现出来，这些都直接影响了农业科技成果的推广和应用。

3. 推进农业科技成果产业化的对策

（1）全面改革农业科研体制。第一，转变政府部门管理职能，理顺政研关系，逐步建立起新型的适应社会主义市场体制的管理模式。政府部门要改革对科研机构的管理方法，实现政、研分开，变直接管理为

间接管理。充分赋予科研机构改革与发展自主权。通过任免院所长或理事会成员，定期考评机构的管理和运行，对机构所承担的重大研究开发工作的进度和水平进行检查、督导等方式，保证和引导这些科研机构的健康发展。

第二，以资产为纽带，组建一批科研院所和企业共同参股或互相持股的科技经济实体，建立完善的科技运行机制。科研院所可以技术作价入股，企业以资金、设备、中试设备等入股，共同建立合股合资公司，进而形成紧密的合作体制。合作体制实行一体化管理和资金有偿使用，对科研风险、应用推广的投资风险，由科研院所和生产或商贸企业共同承担，形成“利益共享，风险共担，投入共用”的运行机制。

第三，改革科研立项和选题标准。科研机构除了承担国家、省部级等纵向科研项目外，要以市场为导向，以效益为中心，承担企业等委托的横向研究课题。在国家、省部级纵向科研项目中，坚持项目公开招标、项目追踪监督、项目成果鉴定和费用开支公开，形成政府和公众共同监督。而在承担企业等委托的横向研究课题中，要由传统的“立题——研究——成果——再立题”的科研模式转向“市场——立题——研究——成果——市场”的科研新模式，选择有开发应用价值和经济效益的科研项目，迅速推出一批市场急需、

技术含量高、有竞争力的新技术，建立起集科研开发、经营为一体，协调发展、充满活力的新科研管理体制。

第四，完善农业院校科研成果产业化的激励机制。政府应出台一系列配套政策，鼓励农业院校的教研单位走出“象牙塔”，面向经济建设主战场，走产、学、研相结合的道路。对于一些拥有国家一流研究水平的单位，政府应积极扶持并力求将其作为农业科技成果产业化的示范工程，形成鼓励创新、竞争和合作，有利于快出成果，出大成果的机制。

(2) 加快建立有效的投融资机制。第一，转变农业科技投资来源和投资结构。随着科技和经济体制改革的不断深入，我国现有的主要依靠政府投资的农业科技投资体制已不适应农业科技成果产业化的发展趋势，改革农业科技投资来源和投资结构势在必行。继续保持政府对农业科技财政拨款的主渠道，同时应加大企业对农业科技的投资。力争在2010年前农业科技投资的主渠道由政府转为企业。只有企业成为农业科技投资的主体，农业科技成果产业化才会获得巨大的活力。另外，科技投资结构要逐渐从重研究轻产业化转化到重研究与重产业化并存，彻底改革目前农业科技成果积压浪费的问题。

第二，建立农业科技成果产业化风险投资制度。风险投资不仅是一种商业行为，而且是政府通过该途

径协助农业科技企业发展的重要途径。由于农业是我国的基础性产业且风险性较大，农业科技成果产业化风险投资基金应由政府牵头组织，其资金来源主要是政府财政拨款，证券公司、保险公司、信托投资公司等投资机构的投资，居民储蓄存款、国外援助款项等。

(3) 强化农业科技创新和科技推广机制。我国农业能不能有新的更大的增长，在很大程度上取决于农业科技创新能否取得重大突破。因此，农业科技一定要突出重点，紧紧围绕制约农业发展的重大科技难题，集中人力、物力、财力进行攻关，重点突破。同时，要加强基础研究和高新技术研究，为21世纪农业的持续发展做好科技储备。农业科技对经济增长的贡献份额直接取决于农业科技推广的广度和深度。而农业科技推广具有科技成果再创新、转化和检验的功能。因此，要加强农技推广体系建设，完善和理顺乡镇农技推广管理体制，切实做好县、乡农技推广机构的“三定”工作，认真落实有关科技推广工作的优惠政策，按“配套、有效、及时”的要求，建设服务中心或技术服务站，增强农技推广服务的实力和活力，这是促进科技成果转化为现实生产力的重要因素。

(4) 大力提高农民科技文化素质。在由技术——产品相对价格决定的技术报酬率既定的条件下，农民对技术的接受和使用程度就是农民自身文化科技素质

的增函数。农民文化科技素质的提高，有助于农民对技术的接受力和使用力的提高。因此，农业国际化对提高农业科技含量和竞争力的要求，还具体表现为对提高农民文化和科技素质的要求，即增加农业的人力资本投资，尽可能快地提高农民的文化及科技素质，为我国农业走向国际市场建立一个坚实的人力资本基础。

(5) 培育政府的孵化器功能。第一，政府应选择一批农业科技企业作为孵化器的对象。一方面，为这些企业创造良好的发展环境，在技术贸易、贷款和税收、登记注册、进出口贸易等方面给予优惠和扶持。另一方面，促进这些企业建立起现代企业管理制度，在企业人事管理、财务管理、信息管理、公司上市、人才引进等方面给予适当扶持。

第二，加强农业技术体系的规范化建设。对科技新成果及时组织中试，制定技术标准和规程，认真搞好技术的组装配套和完善，使其简便、规范，便于农民接受和应用。加强农业高新技术试验示范和中试基地的建设，强化农业技术的标准化和质量监督工作。

第三，形成多元化的农业技术服务体系，促进农业技术服务社会化。加强国家在基层的农技推广服务组织建设，积极探索与市场经济相适应的农技推广服务方式，提高技术服务水平，逐步壮大集体经济实力，

增强服务功能，积极发展农民专业技术协会等技术服务组织。

第四，应有选择性地培养和扶持一批事关农业发展全局的中试基地。这些中试基地应涵盖农、林、牧、渔各行业的重点项目。政府在资金、人才、物资、外贸等方面给予支持，并力争使这些中试基地成为农业科技成果产业化中科技企业和企业家的摇篮。

（三）积极调整我国现行农业政策

1.WTO规则与中国现行农业政策

（1）WTO规则限制的政策。为了促进各国之间的公平自由贸易，消除贸易扭曲，WTO一直强调“非关税壁垒关税化”和“不断削减关税”，明确限制某些政策的使用，包括价格补贴、营销贷款、牲畜数量补贴、面积补贴、种子肥料灌溉等生产要素投入补贴等。乌拉圭回合“农业协议”明确规定：如果某种农产品（或所有农产品）的国内支持总额超过该产品的生产总值（或农业总产值）的5%（对发展中国家的要求是10%），就必须作出减让承诺，并按要求逐渐削减其支持水平。

（2）WTO规则允许的政策。在WTO框架内，有些政策是不会引起贸易扭曲的（即“绿箱”政策），也是每个成员国积极采用的。这些政策包括：一般性的政

府服务（如农业科研、病虫害控制、培训服务、推广与咨询服务、检验服务、市场促销、基础设施建设等）、食物安全目的的公共储备、国内食品援助、与生产不挂钩的收入支持、自然灾害救济支付、通过投资提供的结构调整计划、地区援助计划、通过生产者休耕计划提供的结构调理援助、通过资源休闲计划提供的结构调整计划、环境规划计划等（乌拉圭回合“农产品协议”）。但这些政策在我国则往往被忽视，同时也为我国农业政策的调整提供了较广阔的空间。

（3）中国现行农业政策简析。我国的农业政策涉及到农业再生产（生产、流通、分配和消费）的每个环节。总体来看，主要包括以下几方面：①生产（产业）政策。具体包括生产补贴政策、生产结构政策、粮食省长负责制政策等；②农产品购销政策。包括支持价格（保护价）政策，粮食定购政策、市场建设政策等；③农业财政信贷与税收政策；④农村土地政策。包括土地承包政策、土地使用权流转政策、耕地使用政策等；⑤农民收入政策；⑥区域发展政策。包括商品粮基地建设政策、扶贫政策、农业资源综合开发政策等；⑦农业科技教育政策；⑧农村人口与就业政策；⑨农业环境政策；⑩国际农业合作政策；⑪国际贸易政策（关税与非关税政策）。

这些政策大部分是与WTO规则相一致的，但由于

我国长期在 WTO 规则约束之外，因而有些政策与 WTO 的规则并不相符，有些政策的使用力度又极其不够，这些都应该引起特别的重视。例如，我国对农业的支持长期以来主要是生产的投入补贴，用来购买化肥、种子等生产资料，但这一政策属投入补贴政策，与农产品价格密切联系，是 WTO 规则所限制使用的，它不仅使贸易发生扭曲，也使国内农业生产资料价格出现扭曲，降低了农业生产的效率。

2. 我国农业政策调整的重点

(1) 遵循农业国际化中产业转移规律，发挥比较优势，形成新的农业经济增长点。农业国际化中产业转移规律主要表现为发达国家不断调整结构，通过输出资金、技术和管理等，向发展中国家转移部分农产品的生产，以获取更大的利益，主要有三种情况：①把本国劳动密集型农产品，如蔬菜、果品、花卉等，转移到劳动力价格较低的国家，利用其廉价的劳动力资源，降低农产品生产成本；②把容易造成环境污染的产品，如畜禽、水产品等，转移到国外生产，保护本国生态环境，实现本国农业资源永续利用和经济可持续发展；③由于国内农业资源紧缺，为了充分利用国外资源，从而把相关农产品的生产转移到国外。

我国加入 WTO 是国际分工更加深入的一种表现，因而农业政策的制定必须重视国际范围内的产业转移

规律，并应充分利用自身的比较优势，主动吸引产业的转移，形成具有我国特色的新兴产业，并促使其成为新的经济增长点。

(2) 根据我国农业生产的比较优势，积极推进农业结构调整。遵循国际农业产业转移规律和WTO规则的要求，根据我国农产品的比较优势和竞争优势，我国农业产业结构调整的方向应是：除粮食外，其他农产品原则上均按照比较优势进行生产，把不具备竞争优势的产品生产减少到最低安全标准，大力发展具有优势的产品，以扩大优势产品的国际市场。调整的重点是：①在确保粮食最低安全水平前提下，压缩劣质粮食品种生产，积极扶持优质粮食品种的生产。②大力发展肉类产品生产。这类产品不仅具有较强的竞争优势，而且具有较大的出口市场。肉类生产应注意保证产品卫生和质量。除供应港澳地区外，应不断扩大对相邻的日本、独联体国家、印尼及中东地区国家的出口。③继续强化水果类产品生产。我国水果类产品的出口水平很低，鲜果出口量仅占总量的1%左右，且售价很低，例如柑橘售价为其他国家的一半左右。水果生产的重点也是提高质量。④进一步加强水产品的生产与市场竞争力。特别是发展一些名优稀特水产品，重点是要通过技术改造，提高产品质量，并注意产品的绿色化和包装等。

(3) 加速产业化经营进程。农业产业化经营以市场为导向，通过将农业的产前、产中、产后诸环节完整地连结起来，形成各环节有机结合、利益共享的产业链条，实行种养加、产供销、贸工农等形式的一体化经营和资源的科学配置，形成农业自我发展、自我积累的良性循环。这是提高农业经营效益，调整农业产业结构，实现两个根本性转变，加快传统农业向现代农业转变，加快农业由弱质基础产业向高效现代产业转变的一条有效的途径；这是促进农业商品化、区域化、专业化、规模化和集团化经营，实现农业现代化大生产、大市场与分散的农户、小规模经营的矛盾统一，是建设中国特色社会主义农业现代化的必由之路；也是加快同国际接轨，迎接加入世贸组织后的挑战，增强市场竞争力的根本途径。我们要力争在五年内基本实现农业的产业化经营。

(4) 放眼全球市场进行资源配置。一是通过技术贸易引进技术，利用后发优势，这是缩小我国与发达国家之间技术差距的捷径。对提高我国农业的技术水平，促进传统产业的改造和结构升级，对新兴产业的建立和高速发展有不可替代的重要作用。二是通过制定、完善法律、法规和利用多边协议，协调和保护知识产权。我国是许多国际组织中的大国和重要的成员，要尽快学会巧妙利用有关的多边协议（如 WTO 的与贸

易有关的知识产权协定和争端解决机制等）来保护自己的知识产权。三是引进一流的科技人才。利用国内、国际两个市场，发挥市场对劳动力资源的优化配置作用，创造条件，改善环境，培养、引进和吸引科技人才，调动他们的积极性和创造性。我国有巨大市场的吸引力，如果再加入人才优势，就有可能创造经济奇迹。四是利用 WTO 的幼稚产业保护条款，对高新技术产业实行优惠政策，最终提高其国际竞争力。国家可以实行优惠政策，例如对从事高新技术产品的企业减免税和信贷上的支持；改革现行的投融资体制，从各方面支持高新技术产业的发展；鼓励国外企业来华从事高新技术产业。五是研究适当适时利用金融技术与汇率机制，支持我国优势农产品的扩大出口。

（5）扩大农业生产规模，促进劳动力向非农产业转移。为了改变经营规模偏小、成本高（导致粮食等农产品价格居高不下）和劳动生产率低的局面，中国的农业生产将不得不适当扩大规模，提高竞争力。因此结构调整必须与扩大生产规模相结合，这也意味着大量农业劳动力将向非农业转移，这可以通过小城镇建设和加快广大农村地区的工业化等实现。为此，政府应制定相关的政策，一方面促进土地市场的发育，推进土地的流转，从而扩大农户生产经营规模；另一方面要建立公平竞争的城乡劳动力市场，使农村劳动

力能够获得更多的和更平等的就业机会，不断促使农业劳动力向农业外转移。

(6) 建立出口农产品生产基地。加快我国优势农产品的出口，是加入 WTO 以后我国农业的必然选择，而规模狭小的农户是无法直接面对国际市场的。因而，建立出口农产品生产基地，以基地带农户进行生产和贸易，将是快速高效地将我国的优势农产品推向国际市场的重要手段。出口农产品基地的建设，可以和我国的商品农产品基地建设结合起来。我们必须看到，出口农产品基地将是我国农产品走向国际市场的“重要阵地”，政府应为出口农产品生产基地的建设和运营提供各方面的支持。

(7) 充分利用 WTO 规则的国内支持空间和“绿箱”政策。尽管 WTO 规则对农业生产的国内补贴支持作出了明确约束，如禁止对农产品价格和投入的直接补贴。但据测算，在 WTO 框架下，我国的 485 亿元人民币的支持额度不是很多，但与目前我国的实际支持水平相比，还是很可观的。同时，目前的国内支持投入中还有许多属于不受 WTO 规则约束的“绿箱”政策。因此，我国对农业生产的国内支持仍有较大的活动余地。当然，支持的重点应是，通过农业补贴，促进农业增长向依靠科技进步方面转化，从而不断改善和提高农业的生产能力。

WTO规则对政府支持农业的限制，仅限于能引起贸易扭曲的政策。而不引起贸易扭曲的政策，称“绿色”政策或称“绿箱”政策，则不在被限制之列。今后农业支持政策应突出以下重点：①增加农业科技投入。加强农业科学技术研究工作、农业科技推广工作以及对农民的基础教育和技术培训工作，以提高农产品的科技含量，推动农业增长方式的转变，增强农业的竞争能力。其中，笔者认为“种子工程”是目前我国政府应加大投入的重要领域，可以采取独立研制和国内外合作研制的方式，积极推进优质高产品种的培育，这将是我国农业现代化的根本。②增加农业基础设施建设投入。加强以水利建设和节水工程为核心的农业基础设施建设工作，为农业生产提供良好的交通、通讯、能源等方面的服务，以间接减少农民用于生产农产品的成本支出，相对增加农民的收入。同时，加强市场基础设施建设。从日美等国家的情况来看，农产品市场建设都主要由政府承担，目前我国批发市场的储藏保鲜设施的建设远远不能满足要求，政府应加大对批发市场基础设施和市场信息系统的建设。③增加农村环境和生态保护投入。加强农村环境监测、污染治理和环境保护工作，加强农业病虫害的预测预报和控制工作，加强农村公共卫生工作。

(8) 加强农产品的标准化研究，尽快制定农产品

标准。与国际市场相比，我国农产品总体质量较差，这和我国缺乏科学统一的农产品质量标准体系有很大的关系。提高农产品质量，主要包括外观质量和内在质量两个方面。外观质量要求在品种、生产技术、产品分级、包装和贮运等方面改进；内在质量主要包括营养、安全和适用性等指标。营养主要是指有利于人类改善体质，增进健康。安全指清洁生产环境和生产加工过程，减少污染，在这方面发达国家的食品进口有严格控制标准。WTO也有食品和健康安全的明确规定，如植物与卫生检疫协议、农业协议、贸易技术壁垒协议等。适用性主要是就食品而言，指要求符合不同国家和地区消费习惯。制定农产品质量标准体系，是提高农产品质量的重要保证。它不只关系到进出口贸易，更主要的是可以引导农民的生产。中国参与农业国际化，必须制定农产品质量标准体系，只有这样，才能使广大农民生产出符合“质量标准”的产品，也才能从容步入国际农产品市场，积极参与竞争。

(9) 建立农业保险制度和保险体系。农业生产的特点是周期长，市场反应能力差，自然风险大。为了增强农业的风险承受能力，保护农业生产稳定发展，维护农民的利益，从长期来看，必须建立农业保险制度和保险体系。

在国外，农业保险受到广泛重视，成为政府支持

农业发展的一个重要手段。美国政府为所有参加保险的作物提供30%的保险费补贴，投保的农民当年作物收成减产25%以上时，可以取得联邦作物保险公司的最高赔偿金额；日本政府对主要农作物保险给予15%的补贴，遇到灾害时给予正常年景10%～30%的保险费；加拿大的作物保险范围几乎包括了所有的农产品，农民自愿参加作物保险，联邦及各省政府支持50%的保险负担。作物保险成为农民收益保险，取代了灾害救济及价格补贴。

目前，我国应着手进行农产品保险制度和保险体系的试验，并逐渐推行和完善。从发达国家的经验看，农业保险成为WTO框架下民办农业政策的重要走向之一，今后农业保险在我国也将日益重要。

（10）加强科技创新，大力发展高新技术产业。着眼于农产品国际竞争力、国家综合国力、科技国际竞争力的要求，彻底改革我国现行的农业科技体制和运行机制，立足于产业经济效益、自主创新能力和国际竞争力的提高，围绕产业发展重建国家农业科技创新体系。

市场经济的根本是技术进步，是人才资本的竞争。政府要围绕建设和营造一个以人为本、尊重知识、尊重人才、诚实劳动、勤劳致富、科技强国的社会制度、文化环境和价值导向，用事业和感情留住人才，吸引

一大批一流的顶尖人才为国家和社会贡献聪明才智。没有一流的具有国际竞争力的顶尖人才，就不可能出一流的创新性成果，就不可能形成真正有实力的国际竞争力，国家就只能永远处在国际分工的最底层，处在被动挨打的地位，这是铁的市场规律。要实现上述目标，必须有步骤地对现行的政治、经济体制作大幅度的、实质性的、不间断的调整和改革。

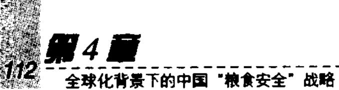
根据我国与主要贸易国达成的协议，中国关税最迟在5~10年内减至或接近零。21世纪是信息技术和生命科学的世界，要紧紧抓住5~10年这个最后的战略调整机会，认真研究、把握发展趋势，总结分析我们的优势和特色，调整力量和部署，下定决心在农业高新技术产业化领域做出几件真正有国际竞争力、经得起国际市场考验的大事，构筑民族农业高新技术产业的航空母舰。比如在种苗业、饲料业、食品加工业、茶业、水产业、疫苗与制药业、肥料业、蚕丝业、养蜂业、热带经济作物等涉农的主要领域，用5~10年时间集中支持发展一批新兴的高新技术产业，到2010年实行零或接近零关税时，新兴产业特别是高新技术产业中的至少一半的产成品达到国内市场提供，部分进入国际市场的目标。



全球化背景下的中国"粮食安全"战略

随着世界人口爆炸性增加，以及因国民收入水平提高而带来的粮食消费结构高度化，世界粮食消费量激增与粮食生产能力的有限性这一矛盾引发世界性关注，人们在担忧粮食危机的同时，对粮食安全问题予以高度重视并热烈讨论。

对我国来说，在经济全球化趋势中，农业国际化进程不可逆转，粮食经济面临全球化所带来的各种机遇和挑战。特别是加入 WTO，意味着我国承诺遵守 WTO 的规则和纪律，逐步开放国内农业市场，这对我国粮食安全提出了新的更高的要求。





一 对全球化中"粮食安全"的再认识

(一) 粮食安全概念的提出及其定义

20世纪70年代中期，联合国粮农组织（AFO）因粮食危机而首先提出粮食安全的概念，并将其定义为："保证任何人在任何时候都能得到为了生存和健康所需要的足够食品。"这一概念自提出以来一直在不断演变，但基本内容仍然是保证全世界的人都能得到最起码的营养。

1974年，联合国粮农组织等机构举行了世界粮食会议，建立了国际农业发展基金，并加强了国际农业研究磋商小组的工作，从资金和技术两个方面帮助发展中国家发展粮食生产；呼吁各国在"公平、互利"的原则下，发展粮食贸易，建立国际谷物储备，保障粮食供应；设立粮食安全委员会，定期监测世界粮食形势，交流有关经验。通过上述一系列措施推动各国政府重视世界粮食安全问题，并采取相应的国家政策措施，进而把粮食安全落实到"国家粮食安全"之上。

1983年，粮农组织总干事爱德华·萨乌马对"粮食安全"概念作了新的定义，并得到广泛的认同。新定

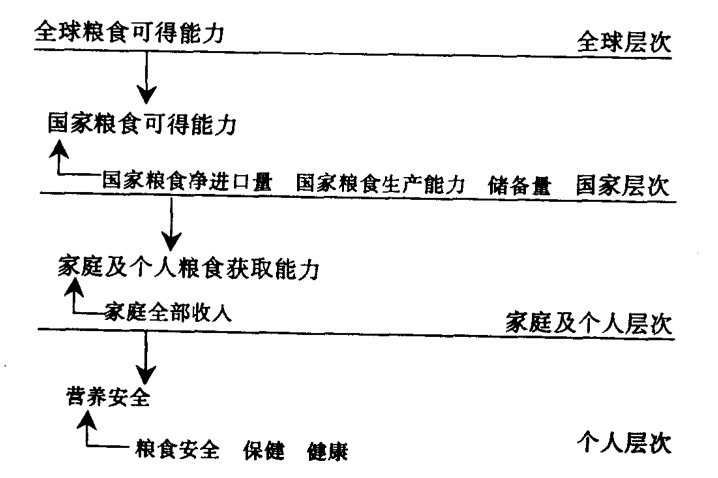
义的内容为："粮食安全的最终目标应该是，确保所有的人在任何时候都能买得到又能买得起他们所需要的基本食品。"这个新定义包括三项具体目标：确保生产足够数量的食品；最大限度地稳定食品供应；确保所有需要食品的人都能获得食品。前两条是保证"买得到"，最后一条是保证"买得起"，即支付能力。

（二）粮食安全内涵的层次划分

就"粮食安全"概念而论，其内涵有着不同层次的划分。目前学术界主要有两种意见：

其一，一些学者认为完整的粮食安全概念包括从宏观到微观的多个层次（UNICEF，1998；Frankenberker 等，1997；Smith，2000），如下图（4—1）所示：

4－1　农村经济在国民经济中的地位及其发展变化



具体而言，宏观层次的粮食安全可通过全球及整个的国家食物获取能力来反映。其中，全球食物获取能力取决于全球的粮食生产总量，而一个国家在特定年份的粮食获取能力则主要取决于该国的粮食生产量、粮食储备量、食物净进口量（包括国际粮食援助）。

微观层次的粮食安全反映在家庭和个人的粮食获取能力上，而家庭和个人的粮食获取能力取决于该家庭支出的"全部收入"。"全部收入"不仅包括现金收入，还包括自产自用的实物收入及自我提供的劳务。家庭获取粮食的途径包括自家生产、市场购买、救济等。家庭收入决定了家庭支出的总额与结构。在一定收入下，家庭要在粮食支出和其他支出（如卫生保健、住房及基础教育等）之间进行权衡取舍。

最微观层次的粮食安全直接涉及到个人的营养安全（nutritionsecurity）状况。粮食安全的最基本要求就是营养安全，只有实现营养安全，才能确保每个人都过上有活力的和健康的生活（FAO，1996a）。Fankenberger 等这样解释营养安全：当一个人能够安全地获得营养充足的食物消费以满足其正常生理需要，即维持生存生长或保证从疾病、生产及哺乳、体力劳动引起的疲乏中恢复正常的能力，那么这个人就被认为是营养安全的。另外，对成长中的儿童及其他家庭成员的护理和人们的健康体魄也被看成是营养安全的决定因素。

其二，一些学者认为粮食安全的内涵包括国家粮食、家庭粮食和营养三个层次的安全意蕴，并从政策研究的角度诠释了粮食安全的几个层次。

1. 国家粮食安全

从20世纪70年代初到80年代中期，努力促进各国的粮食安全，成为保障世界粮食安全的基础，其重点是确保粮食供应。

在人口众多、当时粮食问题十分突出的亚洲地区，许多国家提出了"主粮自给"的政策目标，动员和组织群众进行基础设施建设（主要是兴修水利和改良土壤），增加投入，推行"绿色革命"，粮食生产率显著提高，逐步实现了"主粮自给"，保障了国内粮食供应，有的还建立起了储备粮制度。在拉美和非洲国家中，有的主粮已经自给，侧重改善流通（主要是价格政策），促进合理分配；有的则着重发展自己特有的经济部门，换回外汇并进口粮食。发展中国家粮食供应状况的改善，有助于保障当时的粮食安全。

在这一时期，发达国家也根据各自的需要和条件，采取了不同的对策。西欧共同体在实现"主粮自给"后，大力推行农业保护政策，巩固主粮自给地位，并进一步发展商品谷物，开始了与美国争夺市场的斗争。日本、韩国等依赖进口粮食的国家，则提出"提高粮食自给率"的方针，力保自身的大米生产，只进口饲

料用粮。在这种形势下，美国在粮食方面的绝对优势逐渐减退，也只得按照国内外市场的需要，调整粮食生产，并增加补贴，保障农民收入。

一个健全的粮食自给政策，应该考虑它是否有利于整个社会经济的平衡发展、流通服务是否跟得上、是否会损害正常的生态环境等因素。因而自给到适当程度时，就应及时调整生产政策，在稳定生产的同时，逐步转向促进粮食的加工、流通和其他劳动密集型产业的就业等方面。

2. 家庭粮食安全

大约从20世纪80年代开始，影响粮食安全的因素，逐渐由国家行动转向市场，如何使绝大多数人都能获得生活必需粮食的问题，也日益显现出来。到20世纪80年代中期，粮食安全的概念出现了第一次更新。这就是除保障粮食供应充足以外，还同时强调“每一个家庭都有获得粮食的能力”。这就把争取粮食安全的活动，延伸到消除贫困的领域；而粮食安全活动，也相应从国家、地方政府进一步落实到家庭、个人身上，于是形成了“家庭粮食安全”的新概念。

每一个家庭分属于不同的社会群体，他们获得粮食的能力各不相同。在小康社会条件下，绝大多数人应能按其需要获得粮食，摄入维持健康的食物能量；但边远地区居民、流离失所者、少数民族和一些妇女

及儿童的粮食安全易受损害，这时的粮食安全政策，应特别照顾到这些群体。

促进贫困者获得粮食的途径，主要是通过合理分配（如土地的重新分配）和增加他们就业创收的机会。所以许多国家在达到主粮自给目标后，就千方百计地增加城乡就业机会，及时调整农业结构，因地制宜地发展畜牧、水产和其他高附加值农业，发展加工和销售合作，发展农村的二三产业，使贫困者也能通过自己的劳动，创造和增加收入，确保更多的人有获得粮食的能力。

3. 营养安全

粮农组织专家的分析指出，当前世界粮食安全中的一个主要问题是，发展中国家的食物营养中蛋白质含量不足。1990~1992年，全世界约有8.4亿人（占当时全球人口的20%）的基础代谢率低于1.54，即陷于饥饿和营养不足。其中5岁以下儿童中，有2.15亿人（占5岁以下儿童总数的40%）发育迟缓；有1.83亿（占34.3%）体重不足；有4790万儿童（占9.4%）严重消瘦。当时，全世界每年有600万儿童死于营养不足。此外，微量营养素的不足也在影响着粮食安全。同时，在发达国家因营养过剩引起的肥胖症，以及由此导致的高血压、心血管病、糖尿病也十分普遍。因此，在能量充足的状况下，也有营养不安全的问题。

1992年粮农组织、世界卫生组织共同召开了"国际营养大会"，要求与会各国承诺"加强营养监测和教育手段"，"在提高全民营养认识的基础上，注意营养安全，确保所有的人们都能持续地做到营养充足"。接着又在1996年召开的"世界粮食首脑会议"上重申："人人都有权获得安全而富有营养的粮食"，要求"到2015年把世界上饥饿和营养不足的发生率减少一半"。这些都把粮食安全和营养问题直接联系起来，把营养安全作为粮食安全的一个重要组成部分。

按照粮农组织的解释，营养安全就是"在人类的日常生活中，要有足够、平衡的，并且含有人体发育必需的营养元素供给，以达到完善的粮食安全"。营养安全的含义还在发展中，它不仅要有足够的粮食数量，也要保持健康的质量以及膳食多样化的前景。这必将给今后的粮食安全、农业发展带来深刻影响。应该着重指出的是，提倡营养安全，绝不能片面理解为追求奢侈的生活享受，而是为了更合理地利用资源，更合理地安排生活，让人类以最节约的财力、物力去享受更为安全、舒适的生活。

上述对粮食安全层次的两种划分有着异曲同工之处，实际上，粮食安全的不同层次是互相联系的。一般地说，宏观层次的粮食安全在某种程度上决定着微观层次的粮食安全，只有国家粮食获取能力强大时，

该国家或地区的居民家庭才能实现粮食安全。但是，宏观粮食安全并不能保证全部居民家庭的粮食安全。如在整体上有实现粮食安全能力的情况下，由于分配不均导致的收入差距过大和需要赡养的人口过多等问题，不同家庭之间的粮食获取能力存在差异，从而会使得某些贫困家庭或个人不能解决粮食安全问题。不过，总的来说，消除宏观粮食不安全风险是消除家庭和个人粮食不安全风险的基础和前提。国家整体获取粮食能力不充足时，要保障每一个家庭和个人的粮食安全是不可能的。因而，提高国家整体粮食获取能力，实现粮食宏观安全至关重要。

（三）经济全球化中粮食安全问题的实质内容

经济全球化的显著特点之一就是高度发达的市场体系在全球经济运行中富有生机地扩展和统御，这意味着只要构筑一个开放的粮食供给体系，任何国家都能够超越只在一国范围内调剂余缺的限制，而在世界范围内调剂余缺。当全球粮食生产能力相对稳定时，由贫困导致家庭和个人的食物获取能力不足和国家食物获得能力不足则成为市场经济体系中粮食不安全的两个基本因素，由此也使粮食安全问题呈现出实质性内容。一定意义上说，在全球化迅猛发展的今天，只要拥有购买力，在任何时候任何地方都能买得到粮食，因此对于富国和富人

来说基本不存在粮食安全问题，只有穷国和穷人才有粮食安全问题。正如1986年世界银行农业和农村发展部在题为《贫穷和饥饿——发展中国家粮食安全问题和选择》的报告中所指出的："世界有丰富的食品，过去40年全球粮食生产的增长快于空前未有的人口增长。……有足够的粮食可以利用，那些粮食不能自给的国家，只要他们有钱买得起，就可以进口。而许多穷国和千百万穷人不能分享丰富的食品，他们的食品没有保障，主要是因为没有购买力。"

由此可见，对中国而言，要维持粮食安全，必须保持强劲的出口势头和雄厚的加工业创汇能力，充分保证购买能力，同时要从宏观上建立和完善国家粮食安全保障体系，正确处理粮食生产、流通、储运、供给、外贸以及对低收入消费群体的补贴等等问题，真正消除贫困。只有这样，才能在保障国家粮食安全的条件下，充分保障家庭和个人的粮食安全，从而真正实现全局的粮食安全。



全球粮食供求总体特征

（一）世界粮食出口的垄断行为

农业全球化，要求按照市场原则进行完全的自由

贸易，其结果是少数粮食出口国必将更多地在竞争中占据世界粮食市场的份额，世界一百多个粮食进口国因其粮食生产处于比较劣势，将失去或部分失去国内粮食市场而更多地依赖进口或完全依赖进口粮食。这就意味着，世界粮食安全将在很大程度上主要依靠少数粮食出口国家。粮食是人类赖以生存的基本生活资料，是一种关系经济发展、社会稳定和国家独立的特殊商品。与其他商品不同，一般情况下，任何国家只有在粮食满足了本国的需要，有了剩余后才会考虑出口或外援。在世界粮食市场上，美国、加拿大、澳大利亚、法国等少数几个国家的粮食出口量占世界粮食出口的80%以上，美国的粮食出口占世界粮食出口的40%~50%左右，以美国为首的少数国家实际上垄断着世界粮食的出口。

（二）不容乐观的粮食需求压力

根据 FAO 报告，到 2025 年，世界人口将增长72%，约98亿人。届时，需增产目前2.25倍的粮食才能满足需要。针对世界每年约有 1000 万公顷土地成为荒漠地带、400 万~500 万公顷农田沙化、盐碱化，地球变暖等造成农业生态环境对生产的制约因素以及出现的农用土地与单位面积增产率递减的趋势，人类正面临着更加巨大的粮食需求的压力。



（三）西方国家成为粮食贸易的最大获益者

实际上，从以1948年GATT（关贸总协定）成立为标志的经济全球化以来，以美国为首的西方国家从本国的根本利益出发，通过国际贸易在全球经济增长中获得了最大利益。美国农田三分之一的产品用于出口，农产品年创汇500多亿美元。美国等少数粮食出口国家竭力主张削减各国粮食与农产品补贴，减少关税，施加压力加速农业国际化的进程，是与其以粮食为主的农产品依赖出口的背景分不开的。很清楚，经济全球化进程中各国皆首先着眼于本国的最大利益。

（四）贫困与饥饿——发展中国家难变的境遇

当前世界贫富差距进一步拉大。以初级农产品出口为主的发展中国家并没有通过全球贸易取得相应利益。1998年，发展中国家的农产品出口值下降了46亿美元。由于经济发展缓慢，收入减少，粮食问题十分严峻。相当多的发展中国家，人口增长过快，粮食供应不足。越来越多的发展中国家依靠粮食进口而进一步沦为农产品净进口国。据FAO1998年报告，发展中国家约有8.28亿人长期处于饥饿和半饥饿状态，处于粮食危机的国家已从1997年中期的29个增为目前的40个，而世界粮食库存与粮食援助呈下降趋势。世界粮

食问题的现状表明，经济全球化并没有解决世界的贫困与饥饿问题，今天的穷人比10年前多出1亿多，世界上尽管有大量剩余粮食，但仍有成亿万的人处于饥饿之中。

三 当前中国粮食供求的基本形势

(一) 生产与供给

1. 粮食生产大幅下降的同时，有效供给明显提高

2000年，全国粮食在连续4年大丰收后，出现了较大的减产，总产量为46251万吨，比上一年下降4588万吨，减产幅度达到9%，是改革开放以来减产幅度最大的年份。

分季节看，三季粮食产量都出现了下降。夏粮、早稻和秋粮产量分别为10750万吨、3747万吨和31754万吨，比上年各减产1100万吨、350万吨和3138万吨，减幅分别为9.3%、8.5%和9%。

分品种看，小麦、稻谷、玉米减产，大豆增产。小麦、稻谷、玉米产量分别为9963.6万吨、18790.8万吨、10600万吨，比上年各减产1424.4万吨、1057.9万吨、2208.6万吨，减产幅度分别为12.5%、5.3%、17.2%。大豆产量为1540.9万吨，比上年增产116.4

万吨，增产幅度为8.2%。

分地区看，多数省（区、市）减产。全国31个省（区、市）中，有25个不同程度减产，其中17个减产幅度超过全国平均水平；减产幅度超过20%的省（区、市）有5个，减产幅度超过10%的省（区、市）有10个。在12个主产省（区、市）中，11个减产，12个主产省共减粮食3379万吨，占全国减产总量的74%；减产最多的是东北三省，共减产1706万吨，占全国减产总量的37%。

2001年粮食产量仍维持上年较低水平，但优质品种产量增加，且比重继续提高。目前全国优质专用小麦种植面积已达9300万亩，占全国麦播面积的28%，预计优质小麦产量达1700多万吨，比上年增加310万吨，增幅为20%以上。2000年优质早稻面积达5300万亩，占早稻总面积的51%左右，2001年则达到6000万亩左右，占早稻播种面积的60%以上。因此在供给量连续两年减少的情况下，品质结构却逐渐趋于平衡，有效供给明显提高。一是减少的主要是劣质品种和一般品种，因此品种结构明显改善，品质供给渐趋平衡。二是优质粮食数量增加较多，品质改善，过去优质粮供不应求的矛盾得到明显缓解，将有效刺激消费，提高粮食有效供给率。三是作为劣质粮和普通粮如一般早籼稻、普通小麦等产量减少。

2. 粮食库存下降的同时，品质明显改善

从国家存粮情况看，前两年国家库存一直保持在相当高的水平，从2000年下半年开始，国家加大了陈粮处理的力度，粮食库存发生了明显变化，其变化主要表现在库存总量下降，品质改善。

1999年年末国家库存陈化粮大约在450亿公斤，2000年陈粮处理力度加大，在所销售的粮食中，陈粮占了大部分，估计大约处理了200亿公斤的陈化粮。2001年春节以后，国家再次抛售陈粮，至6月末，大约抛售了100亿公斤，其中有一部分是陈粮，2001年内还可能抛售100亿公斤，但在抛售陈粮的同时国家和部分省区也增加储备粮，不过增加部分有可能大大少于减少部分。估计目前国家存粮在2300亿公斤左右，年末库存可能保持在2200亿公斤，同比将下降300亿公斤左右。

从农民存粮情况看，由于多年的丰收，农民存粮数量也很大。据国家统计局农村抽样调查对全国31个省、市、区67万农户的抽样调查表明，1999年末农户人均存粮605公斤，比上年末减少57公斤。2000年末，农户人均存粮493公斤，比上年减少112公斤，下降18.5%。分品种看，农户存粮以玉米为主，占50%以上，小麦和稻谷占30%左右，其他粮食约占20%。分地区看，除北京和重庆两个直辖市外，其他地区农

户存粮都比上年同期减少。沿海发达地区和西部地区农户存粮水平较低，上海和浙江农户人均存粮分别只有97公斤和124公斤；西部大开发划定的12个省（区、市），农户人均存粮低于全国平均水平185公斤，只有308公斤。

从粮食库存的品质来看，近两年新增的国储库存，基本上装的是新粮和品质较好的粮食，加之大量处理陈化粮，陈化粮大幅减少，因此从品质结构看，新粮、优质粮比重大幅提高，品质结构发生明显改观。当然随着时间的推移，陈化粮数量也在继续产生。从农民方面而言，存粮基本上为当年的粮食，这与过去没有多大变化。

3. 进出口总量基本平衡

近几年，我国粮食均为净出口，但数量不大。2000年，粮食出口量为1400万吨，比上年增长84.7%；进口量为1357万吨，比上年增长76.0%；粮食净出口43万吨，进出口总量基本平衡。

分品种看，稻米进口量24万吨，出口量295万吨，净出口271万吨，占当年国内稻谷产量的2%；小麦进口88万吨，出口0.3万吨，净进口87.7万吨，占当年国内产量的0.9%；玉米无进口，净出口为1047万吨，占当年国内产量的10%；大豆进口量为1042万吨，出口量为21万吨，净进口1021万吨，占当年国内产量的

66%。

从进出口看，有两个较显著的特征。其一，在当年减产达17.2%的情况下，玉米仍保持了强劲的出口势头；其二，虽然有所增产，但大豆的进口仍然几乎相当于当年国内产量的三分之二。

如果按供给等于产量加进口计算，从"九五"期间的一般情况来看，我国年均粮食供给量为50586万吨，其中国内粮食产量为49638万吨。

（二）消费与需求

2000年国内粮食需求稳定。全年粮食消费总量为50987万吨，比上年增长2.95%。其中口粮消费27305万吨，饲料用粮14466万吨，种子用粮1063万吨，出口量1400万吨，工业用粮4376万吨，损耗2378万吨，分别比上年增长4.0%、4.0%、-0.37%、84.7%、9.0%、-7.9%。

从"九五"时期的平均水平看，我国年均粮食消费为48813万吨，其中国内粮食需求为47999万吨。粮食消费年均增长在1000万吨左右，如果剔除出口的影响，则国内粮食需求年增长量约为700万吨。

（三）供求平衡状况

2000年，我国粮食供给与消费相比，出现了3380

万吨的缺口。这是“九五”期间第一次出现当年粮食求大于供的情况。

分品种看，稻谷、小麦、玉米和大豆的需求量分别为19000万吨左右、11000万吨左右、11500万吨左右和1650万吨左右。与当年国内生产量比较，分别相差-209万吨、-1036万吨、-900万吨和-109万吨，各种粮食均出现了产需缺口。如果计入进口的影响，则各种粮食的供求分别相差-175万吨、-948万吨、-900万吨和933万吨。四种粮食中，大豆供给严重过剩，其他三种粮食尤其是小麦、玉米供给不足。

尽管如此，但由于国家和农户存粮，而库存实际应计入供给的范围，因此2000年我国粮食市场仍保持了供大于求的基本格局，粮食供求形势并未因年度间产量调减而发生根本性变化。

不过，从2001年供求形势看，各地粮食面积将减少4000万亩左右，同时受经济效益明显降低的影响，农民对粮食生产的投入也开始减少。因此，除了科技进步继续在对粮食生产起促进作用外，其他的有利因素在减退。这预示着一个时期以来粮食供过于求的局面有可能因连续减产而发生转变。

四 WTO框架下中国的粮食安全及其评判

（一）WTO框架下的粮食安全

1994年，美国世界观察所所长布朗先生发表了一篇题为《谁来养活中国?》的文章，引起一场“布朗冲击波”。一方面鉴于中国人口基数大，增长速度比较快，未来人口峰值高达16亿人，加上20世纪90年代粮食进口大增，1995年达到1976万吨，人们普遍担心中国的粮食问题。另一方面中国政府自改革开放以来的一贯政策是利用国际市场对国内的粮食供求平衡进行调节，而进入20世纪90年代，农产品国际贸易的自由化成为一种世界性的大趋势。其中在农产品贸易中，最为重要和最为敏感的部分就是粮食贸易。

现在的问题是，在WTO框架下，中国农产品市场必然更加对外开放，使中国国内对进口粮食的依赖增加，这是否会危及中国粮食的安全，中国应采取什么样的粮食发展政策而又不违背WTO的规则，是一个必须重视的首要现实问题。

新的粮食安全定义强调了贸易的重要性。因为要保证人们“买得到”所需要的粮食，在任何时候，既可以在国内生产自给予以满足，又可以从粮食进口得

到满足，两种方式同等重要。当然，对于不同的国家，这两种方式的实际作用是不一样的。对于拥有粮食比较优势的国家和地区，发展粮食生产对于粮食安全起着主导作用，因为在这些国家和地区，粮食生产是有利可图的产业，发展粮食生产，既可以提高粮食供应量，又可以增加收入，从而有利于粮食安全。而对于丧失粮食比较优势或粮食比较优势下降、非比较优势上升的国家和地区，由于非粮食生产对于提高收入具有较大的作用，因而，粮食生产对粮食安全的重要性要从属于国内粮食不足时能用足够的收入进口所需要的粮食。如果一个国家属于前一种情况，处理问题的办法就比较简单，即采取鼓励发展粮食生产政策就可以。如果一个国家属于后一种情况，问题就比较复杂了：一是要充分考虑世界粮食市场是否有足够可供购买的粮食数量，即使世界粮食市场有足够可供购买的粮食数量，国际环境是否允许也是一个不可忽视的问题；二是该国是否有足够的外汇购买它所需要的粮食，如果没有足够的外汇，世界粮食供应商不会白白把粮食送到该国手里。

（二）WTO框架下的中国粮食安全问题

中国的粮食安全问题当属上述后一种情况。首先，总的说来，中国经济的比较优势在以下三个层次发生

了巨大变化：①在宏观经济领域，属于土地密集型和资源密集型的农产品的比较优势迅速下降，而以纺织品和服装为代表的劳动密集型轻工产品的比较优势却显著上升；②在农业经济内部，偏向于土地密集型的种植业（如粮食、棉花）的比较优势丧失，而偏向于劳动密集型的牧业、渔业（如水产品、肉类）比较优势明显；③在种植业的内部，偏向于土地密集型的粮食作物逐渐让位于偏向于劳动密集型的经济作物而成为相对弱势的产业。从这些情况来看，中国要完全依靠国内粮食生产而实现所谓的粮食安全，势必不符合比较优势原则，也不符合粮食安全的本质含义，更不符合 WTO 的规则。正是从这个意义上讲，必须摒弃那种认为维持粮食安全就是实行粮食自给的观点。

其次，如果中国将粮食安全放在国内生产与国外进口上，中国是否有足够的外汇购买所需的粮食，这确实是一个需要加以考虑的问题。改革开放以来，中国进出口贸易取得长足进展，1978 年中国出口商品总额只有 97.5 亿美元，到 1998 年骤增至 1838 亿美元，20 年间增长了近 19 倍，平均年增长率达 17.2%，大大高于 20 世纪 80 年代世界出口贸易年均增长 5.5%的速度，也明显高于同期亚洲国家出口贸易年均增长约 10%的速度，同时也比同期中国国内生产总值（GDP）增长速度高出约 7 个百分点。中国出口贸易占世界出

口贸易的比重由1980年的不足1%提高到1998年的3.4%，一跃成为世界第9大出口贸易国，并成为出口额突破1000亿美元大关的第一个发展中国家。此外，中国的外汇储备也非常充足，目前稳定在1400亿美元的水平。中国加入WTO后，以美国为首的西方发达国家将放弃对我国纺织品、服装等劳动密集型产品的配额限制，中国出口将会有一个更大的发展，外汇储备也将更加充足。因此，担心中国缺乏足够的外汇购买所需粮食是没有根据的。

那么，剩下来的问题就是世界粮食市场是否有足够的粮食供中国购买，也就是世界粮食安全问题。1986年世界银行农业和农村发展部提交的政策研究报告《贫穷和饥饿：发展中国家粮食安全问题和选择》指出："世界有丰富的食品，过去40年全球粮食生产的增长快于空前未有的人口增长。……有足够的粮食可以利用，那些粮食不能全部自给的国家，只要他们有钱买得起，就可以进口，而许多穷国家和千百万穷人不能分享丰富的粮食，他们的食品没有保障，主要是没有购买力。"1993年联合国粮农组织预测：20世纪90年代全球农产品产量年均增长速度为1.7%，略低于20世纪80年代的实际年均增长率，而同期世界所有用途的粮食和农产品需求仅增加1.6%，大大低于20世纪80年代2%的实际年均增长率，预计20世纪90年代

全球粮食和农产品总的供应量足以满足全球的有效需求。这说明当前世界粮食是安全的，世界粮食及农产品生产能有效地满足人们的需要。

更进一步看，美国、加拿大、澳大利亚、法国及巴西等国粮食及农产品严重"过剩"。近年来，世界粮食贸易不断扩大，对世界粮食安全起了极其重要的作用。从世界粮食贸易史来看，世界粮食贸易量主要取决于进口需求，因为一旦进口需求扩大，主要粮食出口国可以减少国内生产的限制，从而增加世界粮食市场的供给。例如，世界最大的粮食出口国美国同期不仅占20世纪80年代世界粮食总出口量的1/2～2/3，而且如果取消基本土地休耕和压缩播种面积政策，5000万公顷尚未利用的土地每年还可增加2亿吨粮食，相当于20世纪80年代世界粮食出口总额的80%～90%，因而世界粮食市场供给潜力是十分巨大的。此外，诸如前苏联严重依赖世界粮食市场的国家和地区，目前已提高了粮食自给程度，减轻了对世界粮食市场的压力。总之，在全球化体系中，中国能够通过世界粮食市场获得所需要的粮食。

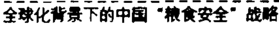
当然，中国人口众多，完全把粮食放到世界粮食市场上，也有风险。这些风险主要是来自政治和军事的风险。1950～1980年，世界范围内共发生了85次经济制裁，其中涉及食物的出口贸易禁运为10次，有一

半左右属于部分或全部中断援助性粮食出口。余下的粮食禁运都是广义的粮食禁运，即对象覆盖包括粮食在内的大量乃至全部商品贸易的禁运。真正属于我国有关政策讨论中假设的以粮食为主要对象的商业性粮食出口禁运只有一次，是前苏联在1980~1981年入侵阿富汗引发的，其结果并未达到预期目的。这说明，发生像前苏联那样的食品禁运是非常少见的。退一步讲，万一发生针对我国的有效粮食禁运，它对我国粮食安全的作用程度，至少受两个方面影响：一是粮食进口的用途；二是粮食还原的可能性。这两种因素都可以通过政策手段加以监控。由此进一步说明，我国加入WTO不会对我国粮食安全产生实质性影响。

四 中国粮食安全战略

(一) 适当调整粮食发展政策

粮食安全是针对广义的粮食，即食物而言，这与目前国内外众多研究中把粮食等同于谷物颇不一致。食物包括众多不同的食物产品，不仅仅指谷物。当然，谷物生产在许多国家的粮食生产中占据主导地位。正是由于这个原因，食物产品内部的不同食物之间由于生产这些产品的要素比例和成本构成不大相同，因而



比较优势不同。

在给定我国各种要素禀赋的特征下，不同食物的比较优势及竞争力可能会有显著差别。由于我国农业要素禀赋特点是土地稀缺，劳动力丰富，所以，不同食物在农业生产环节的比较优势及竞争力为：①对可供选择的必须利用可耕地作为投入要素的不同生产活动，在其他条件相同的情况下，其中能较为密集地利用劳动力资源的活动具有比较优势或市场竞争力；②在其他条件相同的情况下，那些不需要可耕地作为投入要素，或仅仅需要土质、肥力、灌溉条件较差的边际可耕地的生产活动，具有比较优势或竞争力；③能较多利用农闲季节剩余劳动的生产活动具有竞争优势。具体来说，就需要利用可耕地作为投入要素的谷物、水果和蔬菜来讲，水果和蔬菜由于能够密集地利用劳动力要素，因而具有比较优势；而谷物生产需要较多的土地，属于土地密集型作物，因而不具有比较优势。就不需要可耕地作为投入要素或只需有效利用次质边际耕地的鱼、虾等水产品以及肉类食物来讲，显然具有比较优势。此外，在谷物之外的许多食品生产中，能够利用农闲季节剩余劳动进行生产的食品具有比较优势，水果、蔬菜、水产品及肉类等在事实上有很多就是利用这种剩余劳动生产的。

据此，中国粮食发展政策有必要作适当的调整：

一方面，重新检讨传统的谷物自给自足的方针，改革谷物贸易体制和政策；另一方面，以市场化改革为取向，采取切实的政策手段，促进我国具有优势的食物的出口增长。其基本取向是，依据比较优势原则，顺应我国经济结构转型以及外部国际环境变动的新形势，在食物经济领域进一步对外开放，加强国际合作。由此，也是保障中国粮食安全的可行策略。

（二）增强粮食生产能力

1. 充分发掘粮食增产潜力

(1) 在现有耕地单位面积产量方面。目前，中国同一类型地区粮食单产水平悬殊，高的每公顷7500~15000公斤，低的只有3000~5000公斤。在播种面积相对稳定的前提下，只要1996~2010年粮食单产年均递增1%，2011~2030年年均递增0.7%，就可以达到预期的粮食总产量目标。这样的速度与过去46年年均递增3.1%相比，是比较低的。即使考虑到土地报酬率递减的因素，也是有条件实现的。目前，中国的粮食单产水平与世界粮食高产国家相比也是比较低的。中国要在短时间内达到粮食高产国家的水平难度较大，但经过努力是完全可以缩小差距的。通过改造中低产田、兴修水利、扩大灌溉面积、推广先进适用技术等工程和生物措施，可使每公顷产量提高1500公斤以

上。

(2) 在后备耕地资源方面。中国现有宜农荒地3500万公顷，其中可开垦为耕地的约有1470万公顷。中国政府将在加强对现有耕地保护的同时，加快宜农荒地的开发和工矿废弃地的复垦，未来几十年计划每年开发复垦30万公顷以上，以弥补同期耕地占用，保持耕地面积长期稳定。通过提高复种指数，使粮食作物播种面积稳定在1.1亿公顷左右。

(3) 在科技进步方面。目前，农业科技在中国农业增产中的贡献率约为35%，世界上农业发达国家在60%以上。中国政府已确定并正在努力实施科教兴农战略，力争逐步缩小中国与世界发达国家在农业科技领域的差距，到2000年使科技进步对农业的贡献率提高到50%，到2030年接近世界发达国家水平。这是中国粮食生产再上新台阶的巨大动力。

(4) 在非粮食食物资源方面。中国水域、草原、山地资源丰富，开发潜力巨大。据统计，全国1747万公顷内陆水域中，可供养殖的水面675万公顷，目前利用率仅为69%；可供养鱼的稻田670万公顷，利用率仅为15%；海水可养殖面积260万公顷，利用率仅为28%。中国将努力提高现有水域的生产能力，保持水产品继续快速增长。中国现有草地面积3.9亿公顷，其中可利用面积3.2亿公顷，居世界第三位，若将其

中的大部分建设成人工草场，提高草原畜牧业集约化水平，就能增加大量的畜产品。中国山区面积占国土总面积的70%，具有发展木本食物的良好条件，增加木本食物的前景也十分广阔。

(5) 在粮食节约方面。据专家测算，中国粮食在种、收、运、储、销和加工、消费等环节的损失率至少为10%，总损失量在4500万吨以上。如果将各环节的损失降至合理范围，每年至少可节约粮食2000万吨。

2. 改变粮食供求格局，调整粮食生产结构

(1) 从两个层次上调整粮食生产结构。从长远来看，我国粮食生产应在结构上做大的调整。第一层次是同一品种品质结构的调整。大量研究和实践表明，品质与产量一般有此消彼长的关系。因此，如果鼓励种植优质品种，不仅可以解决供求不相适应的矛盾，还可以引起产量的下降，使供求总量趋于平衡。第二个层次是品种结构的调整。

(2) 继续切实保护农民发展粮食生产的积极性。一方面，粮食供给充足，无论从国家粮食安全的角度还是从市场消费的角度而言，都具有正面效应。它既可以巩固农业的基础地位，从而促进国民经济的健康发展，又可以保障市场供给，抑制通货膨胀，确保社会安全。另一方面，我国粮食生产具有千家万户小规

模经营的特点，市场信号的放大作用非常显著，从而使得粮食生产潜在波动性很大。为了给生产者提供更准确的信息：一是可以由政府定期公布粮食供求平衡表，以弥补市场信号调节的不足；二是进一步完善粮食期货交易市场和交易制度，充分发挥其防范风险和提供价格信息的作用，以便有效地保护农民的利益。

(3) 从新视角重新考虑政府对粮食的宏观调控能力和粮食安全问题。政府对粮食的宏观调控，不能仅仅理解为以粮食生产总量为目标，而应以粮食供给能力为目标。为此，一方面政府可以通过加强农业基础设施建设、中低产田改造、科技投入等措施，增强粮食的生产能力，从而提高粮食生产的长期供给弹性；另一方面，政府应该在充分发挥本国经济实力的前提下，利用国际、国内两个市场来调节粮食需求。粮食安全不一定就意味着自给自足，而应从多角度、从更宽泛的意义上去理解。利用国际市场不仅可以对丰歉起到调节和弥补作用，提高粮食的短期供给弹性，而且可能通过国际贸易获得比较利益。因此，政府只需控制住口粮（主要是大米和小麦），其他非口粮品种可以完全放开，由市场去调节。

3. 加强粮食生产能力的储备

(1) 适度转变种植业结构，加大有比较优势的农产品生产。在经济高速增长时期，粮食生产比较优势

趋于下降，而蔬菜、水果、水产品及畜产品的比较优势强劲。鼓励进口粮食，将高科技替置的良田主要用于生产还原能力较强的蔬菜、水果和畜产品，以求在提高耕地利用效率的同时，储备粮食生产能力，增强在危机环境下抵御风险的能力。

(2) 保护生态环境，储备农业资源的还原能力。退耕还牧、退耕还林、改造荒山草坡，培植人工草地，加强劣质农业资源良田还原能力，使这部分农业资源在发生食物危机时能够通过有效的组织实施，转化为有效的农业产出。另外，通过各种渠道，争取政治和经济上的援助，尤其是通过国际渠道，开展大规模的污染综合治理工程，化解农业面临的生态危机。

(3) 围绕农业资源保护，建立适合中国国情的农业高新技术集成体系。根据气候、生物、肥料、技术等因素，以水土资源为核心，以种植业为主体，围绕旱作技术与灌溉技术、土壤肥力与肥料施用、光能利用与耕作制度、生物资源与废弃物资源化、品种优化与关键技术、饲料转化与农牧结合、土地利用与农业结构调整等环节建立农业资源高效利用的高新技术集成体系。通过高新技术体系的集成，以较少的资源投入和能耗，获得相同的农业产出，保存由于技术进步替换下的农业资源形态，以达到储备粮食生产能力的目的。

(4) 适度提高农业资源价格，建立合理的农业资

源价格体系。目前中国的农业资源尤其是耕地和水资源，还没有一个合理的价格体系。必须制定相应的定价政策，把水和耕地的价格提到足够的程度，以保证水和耕地的有效利用，进而减少水和耕地等农业资源的利用程度，间接地储备粮食生产能力。

(5) 加大对农业研究与开发的投资，建立完善的农业科技推广体系。我国对整个农业研究与开发的投资太少，仅占国民总产值的0.57%，争取近期应达到1.6%，远期达到3%。特别是加强生物技术、节水技术、农业污染控制与治理技术及农产品储藏与加工领域的研究与开发。对农民进行科普教育和科技指导，转变过去靠增加农业生产要素来增加农业产出的生产方式，使科技真正成为将来农业生产增长的根本动力。同时，加强农业基础设施的建设与投资，增强农业的抗灾能力，使粮食生产能力得到有效的保护和储备。

4. 利用国际资源，每年稳定地进口一定数量的粮食

(1) 从长远看，适量进口粮食在经济上是合算的。粮食生产中最重要的生产要素是耕地，我国人均占有耕地只有世界平均水平的1/3。因此，耕地是我国的稀缺资源。我国人口众多，有劳动力优势，但由于粮食生产吸纳劳动力的能力相对较弱，所以粮食生产对我国来讲不具有比较优势。中国的优势表现在劳动密集



型的经济作物生产及加工上，因而出口经济作物产品，进口粮食，符合效益最大化原则。

(2) 国际市场上存在增加粮食供给的潜力。从粮食主产国的情况来看，为防止粮食生产过剩，很多国家都采取了休耕限产的措施，但限制国内生产的同时又鼓励粮食出口，并对粮食出口给予补贴，这在一定程度上压抑了国际市场粮价上涨，刺激了粮食进口，因而限制了进口国粮食生产潜力的发挥。但是，随着世界贸易组织的正常运作，出口国的补贴会减少，国际市场的粮食价格上涨，将促使进口国挖掘自身的粮食生产潜力，从而提高国际市场的粮食供给能力。

(3) 适量进口粮食是我国经济走向世界的要求。目前，我国粮食市场价格已经与国际市场价格持平，有时甚至高于国际市场价格。在这种情况下，要么按比较优势原则增加进口，要么控制进口，通过贸易壁垒使国内价格进一步上涨，刺激生产。显然前者是理性选择，后者又是现实行为，两者都应兼顾。兼顾的办法就是限量进口一部分粮食，弥补国内生产能力的不足，满足国内粮食品种转换的需要。同时，由于国家宏观上限量控制进口规模，也不会因此而损害国内粮食生产。

（三）增强粮食贸易活力

1. 改革粮食外贸体制

允许企业根据市场供求规律调节粮食进出口策略，使国际国内两个市场相互补充，将会更有利于中国粮食流通体制步入健康发展的轨道。因此，政府对粮食进出口宏观管理目标应当是控制总量，允许外贸企业根据比较优势自主经营。

2. 粮食定购价与市场价格并轨，取消粮食进出口调拨价格

由于取消定购价，进出口调拨价格会因此失去依靠而难以维持，促使粮食进出口企业根据效益最大化原则进入国际粮食市场，避免盲目出口和盲目进口造成的资源浪费。中国属于缺粮国，若出口粮食的比较利益消失，完全可以不出口或少出口，如果出口粮食存在比较利益，可以适当正常出口。

3. 建立粮食缓冲储备机制

要建立完整统一、高效灵活的粮食安全调控体系，必须依托一批国家级大型现代化粮库，合理储备粮食，以吞吐来调节、平抑粮食市场波动，确保国家粮食安全。现行粮食安全调控体系是从传统的计划体制下演变而来的，管理职能与经营职能还没有真正分离开来，市场波动、收购、储藏、进出口什么都管，机构庞大、

人员臃肿、效率不高。下一步改革，就是要精简机构、精简人员、精简职能，精简到专管国家粮食安全和市场调控。把购销逐步放开，交由市场去管、企业去办。而当前深化粮食流通改革，正是为建立这样一个以市场为导向的调控机制清除体制上的障碍。

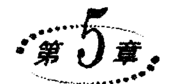
近年来国家陆续改造、新建了一批大型现代化粮库，正是为了逐步向这个方向过渡。将来这些粮库建好后，国家就可以集中精力专管这一块，依托它们实施跨地域调节。粮食的吞吐则可通过一些大型交易批发市场来实施市场操作：要换粮食，就向市场上吐；要调进粮食，就从市场上买；国内粮食多了，可增加出口；国内粮食少了，就从国际市场上进。这种机制的优势在于：粮食的购销放开后，国家集中精力专管市场供求调控，不与单个农民直接打交道，也不必再把所有粮库都统起来，减少了中间环节，降低了交易成本，效率就能够充分发挥出来。

粮食的合理储备是实施吞吐调节的前提。目前，国际上合理的粮食储备标准一般是消费量的17%~18%。考虑到我们国家大、人口多、市场发育不健全、政府调控有限等因素，可以适当提高储备比例。即便这样，我们现行体制下的安全储备粮不是少了而是多了。为此，必须以市场经济要求为取向，积极改革现行粮食流通体制，放开粮食收购，由市场调

节，在此基础上，形成合理的粮食储备量。鉴于目前体制转轨期间市场发育程度不高，人们的适应性和城镇居民消费承受能力有限，以及农民利益需要保护等因素，整个粮食流通体制改革不会一蹴而就，对此要有清醒的认识和可操作的改革方案与步骤。

4．实行符合国际惯例的粮食进口保护政策

第一，实行粮食进口配额关税政策。中国加入世界贸易组织，由于取消配额限制，失去保护的粮食生产将面临外国粮食的冲击。为保证国内粮食生产和稳定，中国除按承诺为贸易伙伴提供必要的市场准入机会外，可采取配额关税措施，强化关税的保护作用，将进口总量控制在一定范围之内，这样既有利于粮食安全，也符合农产品协议的关税保护原则。第二，完善粮食最低保护价格制度和进口粮食门槛价格制度。粮食作为一种商品，需求弹性较小，供给弹性较大，市场价格对供给调节滞后，容易造成粮食生产和价格的波动。谷贱伤农，第一年的低价必然导致第二年的减产。因此，在粮食问题上，一方面必须纠正对粮食生产不利的政策倾向，保证稳定的国内粮食供给。另一方面要求政府适度干预以弥补市场的缺陷，维护国内粮食生产和价格的稳定。



全球化背景下的中国农产品贸易自由化战略

在全球化背景下，贸易自由化是各国汇入世界市场的通道。而农业贸易自由化不仅意味着世界市场的扩大化、贸易效益和经济福利水平的最大化，更意味着一个公正、公开竞争的贸易秩序的形成。中国加入WTO后，作为倡导自由贸易的国家，既要受世界多边贸易规则的约束，又要以自由的身份参与世界范围内的公平竞争。就农业而言，随着进一步融合于世界经济结构的大框架，在面临一次新的机遇的同时，也必然承受巨大冲击。改革开放以来，中国农产品特别是粮食贸易一直严重落后于工业部门的国际化步伐，仅

限于少量的品种和余缺调剂；外贸政策被动服从于国内粮食生产，造成决策扭曲，政策调节滞后。甚至多次出现国内丰收时大量进口，国内减产时大量出口的现象，人为加大了国际、国内市场波动。20世纪90年代后这种大进大出之势更是频繁发生。

入世后，中国将不得不按照乌拉圭回合协议最终条款的要求适当降低关税，扩大市场开放度，改变农产品保护的边境条件，寻求对农产品按国际通则进行保护。否则，结果只能是贸易摩擦的加剧。显然中国现行的农产品贸易政策，无论在经济上还是在政治上未来都会面临越来越大的压力。因此，面对扑面而来的全球化浪潮，立足本国实际，认真研究，理性分析农产品贸易所面临的一系列问题，是探索未来中国农业发展战略的重要任务。

一 农产品贸易自由化的效益前景

（一）经济全球化中农产品贸易自由化的推进

当今世界，随着各国经济与世界经济不断融合，在世界政治向着多极化方向发展的同时，世界经济却出现了加速重组的集团化、区域化和国际化趋势。1990年，欧共体和加拿大等发达国家在关贸总协定乌

拉圭回合谈判中正式提出建立世界贸易组织，以取代关贸总协定组织，并且在较短的时间内通过谈判达成协议，使之成为乌拉圭回合的成果之一。1995年1月1日，世界贸易组织正式成立。

世界贸易组织与联合国贸易机构之间形成“微观管理机构”与“宏观论坛”的关系。联合国贸易机构对世界各国国际贸易问题形成的舆论或经过初步讨论的问题，在取得共识后，交由世界贸易组织具体实施。世界贸易组织的基本宗旨是通过建立一个开放、完整、健全和持久的多边贸易体制来促进世界货物和服务贸易的发展，有效合理地利用世界资源来改善生活质量，扩大就业，确保实际收益和有效需求的稳定增长。而具体实施这一基本宗旨的原则是：多边主义、最惠国待遇、国民待遇、非歧视、对发展中国家的特殊和差别待遇、市场准入和透明度，以及通知与争议业务等。

从世界贸易组织几年来的运转情况看，相对于关贸总协定的优势已开始逐步显露出来。首先，由于建立了贸易制度审议机制，对各成员国的贸易制度进行定期审议，确保了贸易政策的透明度及与多边协议的一致性。其次，通过建立新的解决争端机制，强化了多边贸易体系。这一机制规定所有争端最长必须在18个月内解决，仲裁结果如果得不到实施，有关方面将受到制裁。

WTO的基本原则是促进贸易自由化，对于农产品来说，世界农产品贸易也不得不排除各种保护主义的干扰，朝着建立一个公平的、以市场为导向的农产品贸易体制发展。1994年4月15日，经过多轮艰难谈判，关贸总协定乌拉圭回合多边贸易谈判终于达成最终协议，并宣布自1995年1月1日起开始生效。谈判的成功不仅使农产品贸易纳入到世界经济一体化的格局中，更使其有章可循，建立了一套全面的、强有力的和实施上更为有效的规定和准则，为进一步向农产品贸易自由化的改革奠定了基础。各国纷纷调整自己的农业政策，以按照该最终条款的要求进行农业生产。

美国对其与欧盟支持下的《乌拉圭回合农业协议》谈判的结果比较满意，逐渐从先前的“以价格支持”为核心的农产品贸易政策转变到以“贸易自由化”为其主要内容的政策上来。对于新一轮农业谈判，美国声称仍将继续推行其倡导的在市场准入、出口公平竞争和削减引起扭曲的国内补贴等方面的农产品贸易自由化。

在乌拉圭回合中，由于欧盟不愿作出让步而使农产品协议的达成被一再拖延。长期以来，欧盟极力维护其共同农业政策（CAP），坚持不接受有关出口补贴的规则，改革步伐缓慢，直到1990年布鲁塞尔部长级会议才打破削减农业出口补贴的僵局。此后，欧盟开

始对 CAP 进行实质性改革，并同意约束和削减农产品出口补贴。

由于本国的农产品在国际市场上竞争力有限，日本在推行农产品贸易自由化方面一直持一种谨慎的态度，主张对本国农产品生产保留适当的支持，尤其是对粮食的生产，在出口补贴和出口限制等方面，日本则认为应严格按 WTO 条款来执行。

面对《农业协议》生效带来的贸易自由化的冲击，亚洲其他国家充分利用“区别对待”原则，进行了农产品贸易政策的变革。例如：采取了积极引导农产品出口的多样化、加强区域内贸易改革等措施。

乌拉圭协议对全球农业贸易的重要影响不仅体现在目前已取得的成果上，更体现在它是通往全球贸易自由化一系列谈判的开始。该协议第 20 条就是用以保障谈判能够继续的法律保障条款。它指出谈判的长期目标是实实在在地、循序渐进地减少资助和保护，最终导致根本性的变革。这一过程将是一个逐步的、不断推进的长期过程。成员国各方同意，继续改革的谈判将在实施期满前一年开始。

尽管全球贸易自由化已成大势所趋，但存在的问题也不少。首先，贸易自由化必须以消除贸易壁垒为前提。贸易壁垒越弱，贸易自由化程度越高。关贸总协定在近半个世纪的运作和发展过程中，最突出的贡

献在于大幅度地削减关税壁垒，而对于非关税壁垒则大多无能为力。目前，世界上形形色色的非关税壁垒措施已近3000条，成为贸易自由化的最大障碍，关贸总协定未能撤除，世界贸易组织也难例外。其次，世界经济的一体化使各国之间的经济与贸易交往更为频繁，国家利益需要在国际范围内实现贸易自由化。这样，贸易所产生的整体利益如何在贸易主体之间进行合理“分配”，正是各国关注的问题。作为享有独立主权的国家，利用一切可能的手段维护自身利益或“转进”他国利益完全不是一件意外的事情。过去，某些西方发达国家从本国利益出发，践踏关贸总协定宗旨和原则的事例并不难寻，现在和将来，世界贸易组织本来就十分脆弱的“权威”也难免遭到蔑视。1995年，世贸组织受理国家间的贸易纠纷20多起，便是最有力的证明。第三，区域经济集团的强劲发展使国际贸易呈现出两大表象：一是集团内部的贸易自由化迅速发展，二是集团之间由于竞争而导致的贸易保护加剧。以推进全球贸易自由化为目标的世界贸易组织面对这一“灰色区域”恐怕难有作为。

（二）缓慢推进中的世界农产品贸易自由化

在世界贸易自由化潮流当中，农产品贸易方面的进展非常缓慢。在过去的半个多世纪里，工业制成品

的平均关税已经从40%降到了4%左右，而农产品的关税却仍然停留在40%～50%之间。同一时期，工业制成品贸易总额放大了近17倍，而农产品贸易总额则不到6倍。农产品国际贸易中的问题根本上产生于一国内部。在经合组织（OECD）国家，每年政府向本国农业部门提供的支持金额超过非洲各国的GDP总值。美国、欧洲及日本对本国农业的支持占世界总额的80%左右。

随着经济一体化程度的提高，农业贸易不可能长期独立于世界贸易自由化的进程之外，要求减少农业保护的压力在不断增加。农产品市场准入问题已经成为未来WTO谈判的重点。当然，任何一个国家都不想单独对其农业保护体制作大幅度修改，农产品贸易自由化进程还有很长的一段路要走。

（三）农产品贸易自由化对中国的正面影响

加入WTO必将大大推动贸易自由化，这无疑会对我国农产品市场产生深远的影响。具体而言，贸易自由化对中国农业的正面影响主要表现为：

1. 有利于扩大我国农产品贸易市场

改革开放以来，我国制定了一系列适合农村经济发展的方针和政策，在农村普遍实行了以家庭联产承包责任制为主的经济责任制，大力推广科学种田，发

展多种经营，农林牧渔迅速发展，农产品进出口不断增加。但是，伴随着我国短缺经济的结束，我国农产品市场由供给约束转变为需求约束，加上受亚洲金融危机影响，农产品出口增长缓慢，迫切需要扩大农产品市场的交换范围。

尽管我国有多种农产品的产量在世界居于前列，但在加入 WTO 之前，由于我国不是世贸组织成员，享受不到平等的国际农产品自由贸易待遇，农产品市场主要在国内。根据国际粮农组织 1999 年的统计，1998 年我国农产品贸易占世界农产品贸易总量的份额为 2.94%，其中，进口占 3.08%，出口占 2.78%。国内统计资料则显示，1998 年，全国农林牧渔业总产值 24517 亿元，农产品出口总额 121.9 亿美元，按 1:8.3 的汇率比价，折合人民币 1011.77 亿元，出口仅占农林牧渔业总产值的 4.13%。我国加入 WTO 以后，我们可以在 WTO 的 134 个成员国（地区）中享受多边的、稳定的最惠国待遇，而且任何两个成员国达成的协议我们都可以搭便车享受，这就为农产品及其加工产品的出口提供了一个更为广阔的市场。

2. 有利于改善农产品的国际贸易环境

我国作为世贸组织成员国，享有多边的、无条件的、稳定的最惠国待遇。发生农产品贸易纠纷时，可以依靠 WTO 争端解决机制得到比较公平合理的解决，

减少其他国家对中国农产品出口的非关税限制措施等不公平待遇。同时，我国也将以成员国身份全面参加国际农业多边贸易安排，有利于在新的国际农业规则中体现我国的立场，遏制少数发达国家的单边贸易行动和农业贸易保护主义，维护国际农产品贸易秩序和广大发展中国家的长远利益。

3. 有利于从国际上引进更多的资金、技术和管理经验

改革开放以来，我们虽然在农业引资方面取得了明显成绩，提高了农业的生产力，但从总体上看，农业基础设施落后、科技水平低、现代化程度不高、农业发展资金缺乏的问题仍未得到根本改变。加入 WTO 后，随着有关政策法规逐步完善，投资环境逐步优化，将有可能通过国际市场吸引更多的国外资金、农业新技术、优良品种和管理经验，来改善农业基础设施，提高农业科技水平、现代化管理水平和农产品的质量与产量，增强农产品在国际市场上的竞争力。

4. 有利于促进农村市场经济体系和运行机制的健全和完善

加入 WTO 使我国农产品市场和农业要素市场与国际市场接轨，有利于并促使我们借鉴、引进国际市场的竞争机制和规则，健全完善我国的农产品和农业要素市场体系及运行机制。我们可以通过共享这些情报

资料，比较全面地了解国际农产品贸易的规则和世界农业经济的发展动态，及时调整农产品结构、市场和营销策略，提高农产品市场效益，减少市场风险。总之，与国际农产品市场运行机制接轨对农村市场化建设所产生的有利影响，将是根本的、长期的和深远的。

5. 有利于促进我国农业增长方式的转变

农业现代化的过程是增长方式由粗放向集约转换的过程，农业技术进步是这种转换的“引擎”，是保护产业动态发展能力的源泉。农产品贸易自由化有助于加速我国农业的技术进步。一方面，随着农业的国际化，我国外贸法规透明度增加，投资环境改善，将吸引越来越多的外商来华从事农业的合作与开发，农业的科技交流和技术转移将日益扩大。另一方面，当今世界农产品的竞争，越来越体现为科学技术的较量。过去我国实行边境保护措施，国内市场与国际市场相分离，致使我们对科学技术的激烈竞争、农业技术进步压力不足。农产品贸易自由化，使我们面临发达国家现代化农业的竞争，在比较中看清了我国农业的脆弱和落后。发达农业对我国农业无疑会产生一种示范效应，产生从国际市场到国内市场的挑战——应战机制，促进我国农业增长方式的转变。

6. 资源的配置和农业生产结构将得到改善

农产品贸易自由化可以使我国通过参与国际分工

和交换，有效地提高资源配置和经济福利水平。出口结构是产业结构的一个有机组成部分，并由后者所决定，出口结构的变化是国内产业结构调整和优化的结果。同时，调整和优化出口结构反过来会促进国内产业结构的优化。因此，随着我国农业与国际市场的接轨，农业发展的重点显然必须转到优化结构和提高效益的轨道上来；以国内的资源禀赋为起点，根据国际市场需求的变化，以动态的多元化的观点，对我国参与国际农业分工进行现实的定位，合理地调整农业生产结构和贸易结构，促进和带动国内产业结构的发展和升级。具体表现为那些国内资源成本相对较高的农产品，如玉米、小麦、油料作物、糖料作物、大豆和棉花等农作物的播种面积和产量在农作物总播种面积和总产量（或总产值）中的比例逐渐减少，而园艺作物（蔬菜、部分水果、花卉等）的比例将有所扩大。农业内部畜牧业（除牛奶、羊毛外）将是贸易自由化和中国加入世贸组织在农业部门内的主要受益行业，受益程度同市场的开放程度成正比。

7. 有利于我国农产品出口市场和进口市场的多元化

从出口方面说，随着农产品贸易的自由化，关税逐渐降低，市场准入机会增多。加入世界贸易组织，意味着我国可以享受一百多个缔约国的最惠国待遇，为我国出口市场多元化创造稳定的国际贸易环境。目

前，我国出口市场集中于少数国家和地区，一旦某个主要市场出现突变因素而收缩或丢失，则出口规模就会出现波动，而且也易于引发贸易摩擦和纠纷。因此，农产品贸易自由化构建了一个开放的、无歧视性的多边贸易体系，有助于改变我们对某些市场过度依赖的格局。从进口贸易讲，我国粮食进口的国别一直较为集中，也不利于规避风险。农产品贸易的自由化有助于我们利用各出口国之间的竞争，多元、多渠道地进口粮食，避免对少数国家的依赖，掌握主动。

8. 从长远看，有利于提高农民整体的收入，进一步提高消费者的福利水平

随着农业资源配置和生产结构的改善，随着农业劳动力逐渐向非农部门转移（由于贸易自由化，在其他行业创造了新的就业机会），从长远上分析，农民的收入增长在贸易自由化的情况下要高于基准方案下的农民收入的增长。

到2005年，农产品价格在贸易自由化情况下与基准方案相比（表5-1），价格下降幅度小麦为350元/吨（按1995年不变价计算），或下降20%，玉米下降幅度为379元/吨（下降25.9%），大豆下降幅度为596元/吨（下降20.49%）。大米价格在市场开放情况下略有增长（3.5%）。由于粮食价格的下降给消费者带来福利的增加超过因畜产品价格上升而导致的福利的减

少，消费者食物消费的总福利将得到显著提高。

表 5-1 到 2005 年不同方案情况下中国农产品市场价格

（以 1995 年不变价计算）（元/吨）

	基准方案	贸易自由化方案	变动百分比（%）
大米	2333	2415	3.5
小麦	1756	1406	-20.0
玉米	1459	1080	-25.9
大豆	2918	2322	-20.4
猪肉	12795	14633	14.4
牛肉	14666	14518	-1.0
羊肉	18841	18345	-2.6
禽肉	11643	12798	9.9
蛋类	6557	6831	4.2
奶类	3379	2672	-20.9
水产品	9032	9529	5.5

（四）农产品贸易自由化对中国的负面影响

贸易自由化在给中国农业带来一些发展机遇的同时，也给中国农业的发展带来了许多不可低估的负面影响，主要包括如下几个方面：

1. 种植业生产将相对萎缩

受影响最大的农作物为玉米、油料作物、大豆和棉花。同基准方案相比，到 2005 年，玉米国内生产将

减少1000万吨（减少7.7%），小麦生产减少500万吨（减少4.7%）。其他农作物生产依其影响大小分别为大豆（生产减少4.5%），棉花（生产减少3.8%），油料作物（生产减少3.6%），糖料作物（生产减少2.5%）。具体情况见表5－2。

表5－2　到2005年不同方案情况下中国粮食供需平衡（百万吨）

	基准方案	贸易自由化方案	变动百分比（%）
粮食生产	464	453	－2.3
其中：大米	139	145	4.1
小麦	115	110	－4.7
玉米	133	123	－7.7
大豆	16	15	－4.5
粮食净进口	20.0	59.6	198
其中：大米	0.8	－6.4	－9
小麦	9.9	22.3	125
玉米	8.7	39.3	352
大豆	－0.2	1.3	－7.5
粮食自给率（%）	96	88	－8
其中：口粮	96	94	－2

注：假设稻谷的出米率为70%。净进口数据为负表示净出口数量。

2. 粮食自给率将下降

在基准方案情况下，国家预定的粮食自给率95%

的目标基本能够实现。但在贸易自由化方案的情况下，到2005年粮食自给率将下降到88%，其中细粮（基本相当于口粮）的自给率还可达到94%。玉米将从出口变为进口。如果2004年以后取消玉米的关税配额则将使玉米进口迅速增加到2005年的3930万吨。

3. 种植业部门就业将进一步减少

同基准方案相比，贸易自由化方案到2005年种植业部门就业将减少300多万劳动力。虽然被减少的农业劳动力迟早可以在其他行业找到新工作（由于贸易自由化给其他行业带来的新的就业机会），但在短期内，由于影响劳动力市场供需条件的各种因素的制约，相当一部分农民的收入将不可避免地要受到影响。如果原来在种植业就业的这些被“解放”出来的劳动力不能及时地在非种植业部门就业，将可能成为新的社会不稳定因素。

4. 以种植业为生计的较贫困的农民将是贸易自由化进程中的主要受害者

在短期内许多中低收入阶层中以种植业收入为主的农民尤其是贫困地区以粮棉油生产收入为主的农民，可能成为加入世贸组织的主要受害者或最少的受益者。首先，这些农民多以种植业生产为主，粮食生产又是他们的主要生产活动，靠出售农作物产品作为收入的主要来源，粮棉油生产的萎缩和价格的下降（除水稻

外）将导致种植业收入的下降。其次，由于他们的教育水平、非农工作的技能、市场信息的获得能力等都可能使他们在短期内在非种植业部门难以及时找到就业的机会。由于难以在更优势的行业就业，他们可能维持现状，继续从事以前的生产活动，或停留在已成为非优势的种植业部门；第三，贫困地区的交通条件、通讯设施、市场信息和发展程度远不如经济发达地区，这决定了加入世贸组织给中国经济带来的发展机遇和受益程度在经济发达地区要高于经济落后地区；第四，贸易自由化有助于降低我国农业生产资料价格，尤其是化肥农药价格，但贫困地区的农户由于农业生产的物质投入水平低于富裕的农户，决定了贫困地区农民的受益程度少于其他农民，使他们在市场竞争中处于更加不利的地位，收入差距将会进一步扩大。

5. 关税减让和削减非关税贸易壁垒不利于对我国农产品的贸易保护

长期以来，世界各国都非常重视对本国农产品的贸易保护，但大多数国家特别是西方发达国家都是运用关税贸易措施即WTO农业框架协议允许的“绿箱政策”来保护农业和农产品贸易的，而我国则主要依赖进口许可证、进口配额及其他非关税措施来调控农产品进口。例如，粮食进出口贸易实行的统一代理方式，就仍保留着传统计划管理体制的模式。加入WTO后，

由于农产品关税只能减不能增，而我国因关税减让基期即1986～1988年大部分农产品的价格低于国际市场价格，关税化后的关税等值为负值，无法使用贸易规则规定的关税化手段保护国内农产品市场。同时，由于各种非关税措施将被禁用，我国不能再用传统保护手段保护国内农产品市场，只能去学习和探索我们所不熟悉并且在某些方面尚不具备条件的"绿箱政策"来保护农产品贸易，从而使我国在农产品的贸易保护中处于不利地位。

一方面，在《农业协议》框架内，保护农业的政策空间趋紧。对农业进行支持和保护是世界性的经济现象。但是，随着农产品贸易自由化的推进，对农业的支持和保护将受到越来越多的制约和监督。另一方面，由于发达国家改革前保护基数庞大，即使发展中国家按发达国家削减量2/3的水平来降低贸易保护程度，发达国家的贸易保护程度也要高于发展中国家。这就意味着只要在其承诺水平内，发达国家仍可以名正言顺地大量使用对农产品的价格支持措施，保持其产品的竞争力。相比之下，我国可以利用的国内支持总量偏小。

6. 有可能使农村市场化建设过程中遇到的难题更加凸现出来

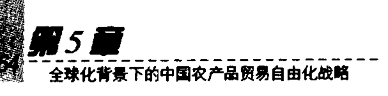
当前，我国农村绝大多数处于一家一户的分散经营状

态，文化和科技素质不高，对市场经济又知之不多，本身就难以适应国内市场竞争的要求。加入 WTO 后，他们对不断变化、激烈竞争的国际大市场更是知之甚少，很难成为西方发达国家那些文化和科技素质都比较高、进行大面积机械化作业、生产成本低、产品质优价廉的农场主的竞争对手。这将使他们面临更大的市场风险，更加难以进入竞争激烈的国际农产品大市场。加入 WTO 后，国内的农产品市场必然要与国际市场接轨，面对已有上百年历史、体制和运行机制日益健全完善的国际统一大市场，被部门和行政地域分割造成的贸工农分离、产供销脱节、区域间封锁、过度和无序竞争的国内农产品市场的弊端将更加暴露无遗。

（五）中国推行农产品贸易自由化的理性原则

对外开放是中国早已确立的一项长期基本国策，并在对外开放中日益受益于自由贸易，带动了国内经济的高速增长。早在 1986 年中国就提出了恢复关贸总协定缔约国合法地位的要求，全面参加了乌拉圭回合谈判，并于 1996 年 12 月 1 日实现了人民币在经常项目下的自由兑换。随着入世的完成，中国不得不按 WTO 的要求改革贸易体制，朝着经济全球化方向发展。由此农产品贸易改革已是大势所趋。

1. 必须坚持有效保护前提下的贸易自由化



从静态角度看，一国贸易政策大致可分为三种模式：一是保护贸易政策，二是自由贸易政策，三是保护贸易与自由贸易并存的"混合"贸易政策。从动态角度看，一国贸易政策的变化不外乎两种方向，一是由贸易保护向贸易自由的转化，称为贸易自由化；二是贸易自由向贸易保护的转化，称为贸易保护化。当今世界各国，全方位的、绝对的贸易保护和贸易自由几乎都不存在，占主导地位的是混合型贸易政策。政府根据本国的要素禀赋状况，在某些产业或产品方面实行保护贸易政策，在另外一些产业或产品方面则实行自由贸易政策；在某一阶段强化贸易保护，在另一阶段则弱化甚至放弃贸易保护。贸易保护化和贸易自由化的交替出现是混合型贸易政策调整的基本轨迹。半个世纪以来，由于关贸总协定和世界贸易组织的积极推动，贸易自由化一直是大多数国家贸易政策变化的主要趋势，尽管偶尔仍然表现出十分明显的贸易保护化倾向。对于我国来讲，无论是从国内经济发展的内在需要，还是从经济全球化的客观驱动来看，贸易自由化都是我国贸易政策调整的主要方向。

但是，推行贸易自由化，决不意味着我国将完全放弃贸易保护和实行完全的贸易自由。考察历史，我们不难发现，从18世纪初开始，英国正是通过实行严格保护贸易政策（以《谷物法》和《航海法案》为标

志）才得以赶超当时在制造业和海上贸易方面具有优势的荷兰并且最终登上世界经济政治霸主地位的；18世纪70年代独立的美国也正是由于推行贸易保护政策（进口平均关税率从1861年的18.8%提高到1866年的48.3%）而得以在20世纪后逐渐取代英国的霸主地位的。可见，贸易保护是不发达国家由弱转强的一剂良方，完全放弃绝不是明智的。我国的贸易自由化必须坚持有效保护，同时在有效保护效应不变甚至更大的前提下，实现贸易壁垒递减。这里所谓的有效保护效应体现在两个方面：一是通过保护，避免“幼稚”产业或弱小产品的消亡；二是通过对保护程度的适度把握，利用国际竞争压力来刺激幼稚产业的发展。

2. 必须基于中国作为发展中国家的基本国情

从国际上看，有关贸易的双边或多边协议，都是贸易利益分配或再分配的某种政府协调。而各国所采取的关税措施、非关税措施以及出口鼓励措施等也不过是它们参与利益分配、追求贸易利益最大化的手段而已。在讨价还价和实力博弈的国家之间，完全的自由贸易只是一种虚幻的美景，贸易保护则是抹不掉的现实。贸易自由化不可能达到完全的贸易自由，而旨在实现贸易壁垒的弱化及局部消除。

毫无疑问，加入世贸组织对我国对外贸易乃至整个国民经济的发展具有极为重要的影响。正因为如此，

我国政府为此做出了不懈的努力；也因为如此，某些不愿意看到中国强大起来的西方大国对中国的加入频频阻挠。1986年7月，当我国政府向关贸总协定总干事邓克尔提交“复关申请书”时，明确提出了中国恢复关贸总协定地位的三项原则，其中一项就是要以发展中国家的身份复关。十多年过去了，我国的这一原则依然未变。现在我国已经成为世贸组织的成员了，推行贸易自由化，同样应遵循并体现这一原则。中国的贸易自由化，既不能不顾缔约国全体特别是少数发达缔约国的要求而我行我素，也不能因为迫于某些外国势力的阻挠和压力而盲目地迎合他们，并因此损失我们的根本利益。避免走向两个极端的理性对策应该是既有原则性，又有灵活性，保持有效弹性。因此，中国贸易自由化的目标不能静态地锁定于某一点，而应根据国内的经济发展、竞争能力、改革进程来动态地加以调整。因此，当前我国贸易自由化的目标应定位于发展中国家的水平，到21世纪中叶，经济发展达到中等发达国家水平以后，我国的贸易自由化目标才能定位于发达国家的水平，并承担相应的国际义务。当然，在这漫长的半个世纪，我国的贸易自由化步骤可以根据实际情况作阶段性细分和调整。

3. 必须坚持公平、对等、互利的贸易原则

根据世界贸易组织的基本原则和宗旨，各成员国

之间所从事的贸易应该具有公平、对等和互利的特点。我国在推行农产品贸易自由化的过程中，必须坚持这一原则，并且需要在以下两个方面引起重视。

其一，既注重静态贸易政策的公平、对等和互利，更注重动态贸易政策的公平、对等和互利。从一个特定的时间区域看，贸易政策具有静态性。在此期间，两国间贸易的公平、对等和互利程度，取决于约束和规范贸易活动的静态贸易政策的公平、对等和互利程度。坚持静态贸易政策的公平、对等和互利，能使我们通过贸易充分分享国际分工的实质性利益。然而，从一个较长的时间区域看，贸易政策是可变的和易变的。因此我们在坚持静态贸易政策的公平、对等和互利的同时，更应注重贸易政策伴随时间推移而发生变化所表现出的动态贸易政策的公平、对等和互利。由于关贸总协定和世界贸易组织的有效驱动，贸易自由化已波及全球，但各国贸易自由化的速度、进程和阶段性目标均因国情差异而不一致，公平性、对等性和互利性并未得到真正的体现。尽管如此，我国对各国的贸易自由化仍应以各国对我国的贸易自由化为“对价”，切不可作无代价的“牺牲”，对发达国家尤其应该如此。

其二，既注重表面贸易政策的公平、对等和互利，更注重贸易政策实质的公平、对等和互利。世界贸易组织确定的贸易制度审议机制通过对各成员国贸易政

策的定期审议，有利于增加贸易政策的透明度和一致性，从而在一定程度上保证了各国贸易政策的公平、对等和互利。但是，这样的公平、对等和互利具有较明显的表面性特征。发达国家正是利用这一点对发展中国家的商品出口设置了层层障碍，主要表现为技术标准、环境保护、出口价格等方面的种种限制。事实上，在发达国家与发展中国家之间，贸易政策的表面平等其实是一种不平等。执行这种表面上公平、对等和互利的贸易政策，只会使贸易利益重心过多地移向发达国家，拉大南北差距。我国作为发展中国家，在协调同发达国家的贸易政策时，理应坚持实质性的公平、对等和互利，这一点要贯穿于我国贸易自由化进程的始终。在贸易政策的内容方面，我们既要重视关税政策的公平、对等和互利，确定建立在国情差异基础上的关税差异，更要重视非关税政策的公平、对等和互利，削减来自发达国家的隐性歧视。



中国农产品对外贸易的现状

（一）中国农产品对外贸易总体估量

从广义上说，农产品主要包括：粮油产品、水果蔬菜、水产品、食用动物、茶叶、蚕丝等食品及各种

非食用原料。按加工程度可将其分为初级农产品和高附加值的加工农产品两类；按生产要素的不同配置状况可分为土地耗费型、劳力耗费型和资本耗费型等。改革开放以来，我国农产品增长迅速，许多大宗农产品产量已位居世界前列，同时农产品贸易也得到了相应发展。1980年，我国农产品进出口总额115.9亿元，1996年达到304.63亿元，增长了1.63倍。其中出口额由48.34亿元增至159亿元，增长了2.29倍；进口额由67.56亿元增至145.63亿元，增长了1.16倍。而且农产品贸易自1984年以来一直保持顺差，但各年间很不平衡。1994年顺差达到最大，为52.59亿元；1995年顺差值最小，为5.78亿元。据联合国粮农组织统计，早在1990年我国农产品出口值已在世界排名第8位，进口排名第10位。因而我国农业不仅在国民经济中举足轻重，在世界农产品市场上也占有重要地位。

1. 从农产品价格和农产品进出口量来看

一方面，由于各农业国纷纷承诺削减补贴，降低价格支持，农产品国际市场的竞争将由以前高补贴下的价格竞争转向以品质为中心的非价格竞争。这样，在世界范围的农产品价格普遍下降的情况下，中国农产品的国际市场价格必然下跌。而相反的是，国内农产品价格却因为生产成本和管理流通费用的增加而上涨，导致出口不畅（见表5-3）。

表 5-3 中国大宗农产品与世界市场价格指数对照

	全国农产品收购价格指数（1978=100）			世界农产品出口价格指数（1990=100）		
年份	小麦	玉米	稻谷	小麦	玉米	大米
1983	170.1	168.6	164.0	116	125	96
1985	171.3	171.8	167.3	106	103	76
1988	212.8	216.3	241.2	107	98	105
1990	238.6	278.3	291.9	100	100	100
1993	260.8	316.6	339.7	104	93	88
1994	396.9	479.0	523.1	111	99	100
1995	528.3	674.9	631.9	131	113	119

资料来源：1996年中国对外经济贸易年鉴、联合国粮农组织数据。

从表5-3数据来看，1983～1995年，世界农产品出口价格一直处于疲软状态，基本平稳，但中国国内农产品价格节节攀升，十几年间增加了五六倍。1995年以来，国际粮食市场价格大幅下降，美国芝加哥期货市场粮食交易所小麦、玉米价格分别由1995年12月每吨186.64美元和135.81美元降至1998年12月的99.38美元和84.86美元；曼谷市场大米FOB价格（含碎米25%）由1995年12月每吨362.5美元，降至1998年12月的267.2美元。根据中国农业部信息调查，1998年12月小麦定购价、保护价和集市贸易价分别比美国市场小麦价

格高71.9%、55.9%、62.8%。玉米三种收购价格比美国价格高69.9%、55%和72.5%。

单就小麦和玉米来看，在同一时期，国外小麦和玉米的市场价格加上运费和增值税运到国内，也比国内三种收购价格便宜。当然，与经济市场化和经济增长相随而来的农产品价格上涨是符合经济发展规律的，但是价格上涨的后果是农产品的销路受阻。

另一方面，世界范围的农产品价格下跌对中国农产品国际市场价格的抑制作用，必然影响中国农产品的出口量和进口量（见表5－4）。

表5－4　中国1996～1999年主要农产品出口情况比较

（单位：亿美元）

年份/品名	1996	1997	1998	1999
食用油及油脂	3.82	6.81	3.28	1.41
畜产品	24.18	16.11	14.56	12.4
水产品	25.54	18.92	17.37	19.47
糖	3.04	1.94	1.83	1.40
烟草	9.76	6.57	5.78	3.36
木材及木制品	20.52	22.04	18.32	21.77
蚕丝	8.93	9.47	7.15	7.55
动物毛及其织物	8.18	9.92	7.60	9.64
棉花	31.58	31.17	28.10	32.91

资料来源：《中国海关统计年鉴》1996年、1997年、1998年、1999年。

表5－4反映的数据表明，1996～1997年中国部分主要出口农产品出口值下降。畜产品下降33.37%，水产品下降25.92%，烟草32.68%，棉花1.2%。到1997～1998年表5－4所列产品均呈不同程度的下降。下降幅度最大的是食用油，其次是蚕丝、动物毛及毛织物，再次是木材、烟草、棉花和畜产品等。到1998～1999年，畜产品、食用油及油脂、糖、烟草等产品出口仍然下降，只有水产品、木材及木制品、蚕丝、动物毛织物、棉花等出口止跌回升，但出口回升幅度很小。

2. 从农产品贸易商品结构来看

如表5－5所示：

表5－5　1987～1996年中国农产品贸易结构

（单位：亿美元）

年份	粮豆棉出口	农产品出口	所占比重%	粮棉豆进口	农产品进口	所占比重%
1987	17.24	86.87	19.80	17.15	63.76	26.90
1988	18.64	104.56	17.80	16.14	92.81	17.40
1989	16.23	107.57	15.10	34.38	101.04	34.03
1990	13.19	106.49	12.40	29.28	85.81	34.10
1991	20.62	113.91	18.10	19.49	87.21	23.35
1992	24.49	123.11	19.90	21.80	96.85	22.50
1993	23.77	125.57	18.90	10.52	83.91	12.50
1994	27.19	155.20	17.70	22.31	102.61	21.70
1995	39.26	159.60	24.60	69.41	153.82	45.10
1996	33.45	159.00	21.00	60.85	145.63	41.80
合计	234.08	1242.48	18.84	301.33	1013.45	29.73

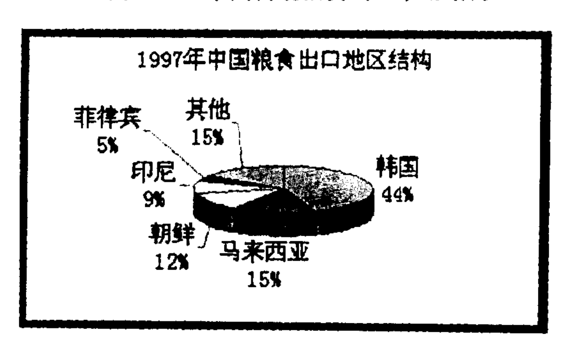
资料来源：中国统计年鉴。

我国粮食和棉花等土地耗费型农产品总体上是进口大于出口，且其在农产品进口中所占比例显著高于在农产品出口中所占比例。1987～1996年，粮豆棉产品在农产品出口贸易中平均占有份额为18.84%，十年中无较大波动。最大正波动发生在1995年，波幅为5.76%，最大负波动发生在1990年，波幅为6.44%。而粮豆棉产品在农产品进口中份额则高达29.73%，1995～1996年甚至高居40%以上，其波动也较为剧烈。最大正波动为15.73%（1995年），最大负波动为17.23%（1993年）。以上情况说明，一方面，不具有比较优势的土地耗费型农产品在进口中占有重要位置，从长期看，其进口存在持续扩大趋势；另一方面，粮、棉、豆之外的其他农产品，主要是加工农产品出口增长迅速，进口份额不断减小。

3. 从主要农产品贸易市场分布结构来看

以粮食为例，中国初级农产品尤其是粮食出口市场主要集中在邻近的亚洲及周边国家和地区（见图5－1）。

图 5-1 中国传统粮食出口市场结构



资料来源:《中国对外经济贸易年鉴》1998~1999年。

1996年中国大宗粮食商品对朝鲜、日本、韩国、香港、蒙古等5个国家和地区的出口占粮食出口总量的82.2%;1997年对韩国、马来西亚、朝鲜、印度尼西亚、菲律宾等5个国家和地区的出口占粮食总出口量的84.75%。这说明中国的农产品对周边国家具有一定的吸引力和竞争力,但也说明中国农产品对欧美国家和地区吸引力不够,市场拓展乏力。根据各种农产品消费特点,每个品种的农产品市场结构都不相同,其市场变化趋势也会不同。但不管是粮食、棉花、烟草等初级农产品还是食用油、淀粉、肉食等加工农产品,总的来讲,未来农产品的出口在于对市场的开拓和对市场变化适应性的增强。就主要进出口农产品来说,中国大米出口市场分散,主要市场仍然集中在亚洲、非洲及东欧一些国家,西欧和美洲都是有待开发

的潜在市场；进口市场除泰国、越南、菲律宾、加拿大等国家外，美国可能成为重要的进口大米市场。

玉米作为中国主要出口农产品，传统出口市场是亚洲和前苏联，最大的买主是日本、韩国、前苏联，但是今后欧洲将成为重要的出口市场。

大豆出口市场主要集中在亚洲和个别东欧国家，购买对象有香港、日本、印尼、新加坡、韩国、前苏联、古巴等；进口大豆市场主要是美国。今后，西欧和南美将成为中国大豆重要的进出口市场。

中国是世界上主要的小麦进口国，小麦进口市场相对集中，重要来源国为加拿大、美国、澳大利亚。法国、阿根廷也是世界上重要的小麦生产国，对小麦出口补贴较少。在价格没有大的变化的情况下，今后小麦进口的国别可能向法国、阿根廷小麦市场调整。

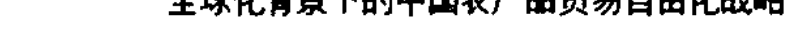
肉食传统出口市场主要集中在日本、东南亚（香港、澳门）和东欧，进口主要来源于美国。今后可能对西欧的出口量加大，进口市场则变美国单一市场为澳大利亚、南非、美国等多国市场。

食用植物油和油籽产品方面，中国一向是生产大国，主要传统出口市场为日本、韩国、香港，主要进口市场为马来西亚、印尼、新加坡、美国。但由于中国油料加工工艺落后，设备陈旧，出油率低，成本高，成品油国内市场价格高于国际市场价格。而面对日益

旺盛的国内油品需求，供需缺口扩大，食用植物油和油脂进口对国内市场形成冲击在所难免。中国对国际油品市场的依赖程度增强，因此对食用植物油和油脂进口市场进行战略调整，有必要适当加大对阿根廷、巴西、菲律宾、泰国的进口市场份额。

中国是产棉大国，棉花曾经是主要的出口商品，出口对象主要是东南亚、日本、韩国。但随着经济高速增长，国内棉花生产成本增加，棉花国内价格高于国际市场价格；而且，由于种棉比较利益相对低，农民种棉积极性不高，以及未来粮食需求增加，导致粮棉争地，出口不具有竞争优势。目前棉花生产已经不能满足国内需求，需从国外进口才能解决供需缺口，棉花净进口会进一步上升。1997年净进口棉花78.2万吨，创历史最高水平。棉花进口主要市场分布在美国（占63.69%，1996年统计，下同）、前苏联国家（31.7%）、苏丹（占2.72%）。目前我国从美国进口棉花为20万吨。中美农业协议美国方面要求中国对美国市场初期（2000年）配额74万吨，2004年增至89万吨。而从世界各地进口棉花实际算来有可能超过这一数量。

水果蔬菜和水产品传统出口市场为日本、东南亚、东欧和非洲部分国家，进口市场主要是美国。今后出口市场将向欧洲、南美洲扩展，而进口市场逐渐分散，美洲、澳洲、欧洲大部分地区都将成为中国的进口市场。



（二）中国参与农产品国际市场情况

1. 近年国际农产品贸易概况

把握国际农产品贸易现状，是中国参与农产品国际贸易的基础条件之一。根据FAO的数据，1997年世界农产品贸易进出口总额分别达到4643亿美元和4521亿美元。按价值划分，谷物、果菜和肉类进出口额约分别占世界农产品贸易进出口额的10%、16%和10%。以产量计算，1997年谷物进出口量为2.4亿吨，占世界谷物产量的12%；肉类进出口量为0.45亿吨，占世界肉类产量的21%。国际农产品市场的贸易结构表明，农产品贸易是世界农业发展的重要方面，但其中粮食只是国际农产品市场的一部分。粮食在国际农产品市场中的重要性更多地体现为战略价值。而从需求看，肉类、水果和蔬菜则具有更重要的商业价值和更大的增长潜力。因此，中国农业利用国际市场的意义应当从更广阔的范围认识。就世界粮食贸易市场而言，自二战以来，世界粮食进出口贸易发生了显著变化。

从贸易总量来看，谷物贸易量在20世纪70年代翻番后，80年代以来趋于稳定，年均约2亿吨，相当于世界粮食总产量的13%左右，贸易量上下浮动不超过2000万吨。即使是20世纪80年代末，前苏联进口4000万吨粮食时，世界谷物贸易量亦未突破这一狭窄

范围。同时，世界人均谷物产量在1984年达到峰值，此后一直在稍低水平徘徊。造成这一趋向的基本原因，是20世纪80年代以来作为世界主要粮食生产与出口方的发达国家的粮食出口出现萎缩。1947～1980年发达国家粮食产品从3.2亿吨增加到8.0亿吨，增长1.5培。但到1997年度，主要发达国家粮食出口量却下降到1.7亿吨左右。

从贸易格局看，发达国家成为净出口粮食一方，而发展中国家成为净进口一方。1947年发达国家粮食进出口量分别占世界的80%和75%，净进口仅0.01亿吨。但到1997年度，主要发达国家粮食进出口占世界的比重分别为28%和71%，净出口1.0亿吨，从而发展中国家呈现净进口。传统的粮食出口国是美国、加拿大、欧盟、澳大利亚和阿根廷。其中美国是世界最大的粮食出口国，约占世界出口量的40%，前苏联和日本是最大的粮食进口国。但前苏联在解体后则由于国内经济原因，粮食进口锐减，甚至有少量年份粮食净出口。随着近几年进口量的不断增加，中国正日益成为粮食的进口大国，引起世界关注。

综上所述，世界粮食市场总体上为买方市场，表现为需求约束型，而非供给约束型。但就供给而言，一个国家若要通过国际市场解决本国粮食问题也有局限，至少出口集中于少数发达国家，特别是北美市场，

就不能不使粮食的国际贸易客观上存在安全隐患。

2. 中国粮食对外贸易状况

作为一个粮食的生产大国和消费大国，中国一直致力于谋求粮食的高度自给。改革开放后，由于家庭联产承包责任制等一系列重大政策的出台和贯彻实施，长期困扰着中国人的温饱问题得到了解决。中国人均粮食消费量已从1978年的195千克上升至1986年的256千克，进而开始减少并稳定在目前的210千克左右。同时，肉、蛋、禽及水产品和酒的消费较快增长。但是国内粮食消费上的这一变化并未能在粮食生产及对外贸易政策中得到很好体现。改革开放以来我国粮食贸易状况如表5-6所示：

表5-6：中国粮食进出口量及其结构 （单位：万吨）

年份	粮食进口量	小麦进口量	玉米进口量	粮食出口量	玉米出口量	大米出口量	粮食总产量	净出口量	自给率%
1978	766.0	767.0		188	3.0	143.5	30477	-695	98
1979	1234.5	871.0		165	4.0	105.5	33212	-1071	97
1980	1342.9	1097.2		162	10.4	111.5	32056	-1181	96
1981	1447.7	1307.0	67.6	99	14.1	59.0	32502	-1348	96
1982	1615.0	1380.0	156.9	81	6.8	470	35450	-1534	96
1983	1353.0	1111.0	211.0	115	6.1	58.0	38728	-1238	97
1984	1041.0	987.0	6.0	319	95.1	116.0	40731	-722	98
1985	597.0	538.0	9.1	932	633.7	101.0	37911	332	101
1986	773.0	611.0	58.5	942	564.0	95.0	39151	169	100

续表：

年份	粮食进口量	小麦进口量	玉米进口量	粮食出口量	玉米出口量	大米出口量	粮食总产量	净出口量	自给率%
1987	1628.0	1320.0	154.2	737	392.0	102.0	40298	-891	98
1988	1533.0	1455.0	10.9	717	391.2	70.0	39408	-816	98
1989	1658.0	1488.0	6.8	656	350.2	32.0	40755	-1002	98
1990	1372.0	1253.0	26.9	583	340.4	33.0	44624	-789	98
1991	1345.0	1237.0	0.1	1086	778.0	69.0	43529	-259	99
1992	1175.0	1058.0	0	1364	1034	95.0	44266	189	100
1993	752.0	642	0	1535	1109.7	143	45649	783	102
1994	920	718	0.1	1346	874	152	44510	426	101
1995	2081	1159	518	214	11	5	46662	-1867	96
1996	1223	825	44	198	16	27	50454	-1025	98

分析前表的粮食总产和净出口数据可以发现，总产增加的年份粮食大多是净进口，甚至是净进口量也大幅增加；总产量减少的年份往往伴随大量净出口。如1984年国内粮食在连年大丰收后第一次出现“卖粮难”，当年粮食生产跃上4亿吨，政府依然进口了722万吨粮食。但次年粮食生产大幅减产，政府却净出口了322万吨粮食，成为改革开放以来第一个粮食净出口年。1994年我国粮食净出口426万吨，1995年在国内粮食产量创出新高的情况下却净进口了1867万吨粮食，紧接着在1996年粮食总产继续大幅增长突破5亿吨时，政府依然保持了1025万吨的净进口。这说明，我国粮食贸易政策从属于国内粮食生产，只是用来进

行少量的品种调剂和余缺调剂。且粮食内外贸不协调，进出口调节相对于粮食总产增减有一个较长的时滞，人为加大了粮食供需的不平衡。

从进出口政策看，中国农产品进口贸易实行的是高关税保护政策（农产品的简单平均关税为22%），以及配额、检疫等其他非关税保护措施，以严格控制和限制农产品进入国内市场的数量与品种。其中粮、棉、油和食糖等重要农产品进口采取限量登记、配额等保护措施（如中国从1996年开始对小麦进口实行配额管理，对配额内进口征收1%的关税，对超过配额的部分征收114%的关税），对肉类、水果以及食品加工品等采取关税保护。进口方面，进口的粮食进入国内市场采用调拨价格制，即无论以什么价格进口，均以国内定购价格拨交。因此，在定购价格低于市场价格的情况下，这对消费者相当有利。中国农产品出口体制中，粮食出口贸易采取的是拨交制（由国家粮食储备局和中粮公司承担），不论市场价格高低，外贸企业出口的粮食按拨交价由粮食部门提供，而粮食部门的粮食收购实行定购价和市场价双轨制，即外贸部门可以获得低于市场价格的出口粮源。换言之，决定中国粮食国际竞争优势的是定购价，一旦定购价高于市场价，就会威胁出口。

总之，面对因需求不断升级而带来的迫切需要加

以解决的供需平衡问题，以及面对因国际市场较低粮价而不断增大的进口压力，我国粮食贸易政策需要适时调整。同时也必须高度重视粮食进口问题，特别是对于我国这样一个粮食消费大国，更应当重视国际市场所带来的风险问题。

3. *中国农产品贸易与农产品国际市场的相互作用*

随着经济全球化程度的加深，特别是加入WTO，中国农产品市场对外开放的深度和广度都将提高。在双向式的市场开放中，机遇与挑战并存。充分利用市场开放的积极方面，是促进农业乃至整个国民经济发展的基本条件。

在农产品贸易中，以粮食为例，中国农产品对农产品国际市场具有显著影响。世界粮食出口贸易自1980年以来一直徘徊在平均2亿吨左右，而我国国内生产量则高达5亿吨。因此，国内粮食生产中由于气候变化和价格波动等因素产生的产量增减若全部诉诸世界市场，则即使是在正常范围内，也会引起世界市场的较大波动，产生大进大出现象。

中国粮食生产是以2亿多农户为基础的小规模生产，商品率很低，国内粮食商品量仅占粮食总产量的25%左右。1985年至今，国内粮食市场商品量基本稳定在1.1亿~1.5亿吨之间，其中口粮相对稳定，主要是饲料粮和库存变动。虽然中国粮食的贸易量仅占国

内粮食生产总量的较小比重，但粮食生产的年际间的正常波动若反映在更加狭小的国内商品粮市场上，其波动幅度会更显著。如相当于总产量5%的粮食年度产量波动，反映在国际粮食市场上就将是10%以上的变化，反映在国内商品粮市场上就是20%左右的变化。而中国粮食国内供给波动问题的解决无疑需要进出口的帮助和国内商品率的提高。这样，中国粮食贸易的稳定对世界粮食市场就具有重要意义。有研究表明，近年来中国粮食进出口的波动幅度明显高于国际进出口市场，且国际市场的贸易数量和价格变化与中国粮食贸易呈现出较强正相关，无论总量还是分品种，中国粮食进出口波动都明显高于国际市场，小麦进口变异系数是世界的2.7。

另一方面，从世界市场方面来看，中国国内粮食市场也会受到国际方面因逆向传导而产生的反作用力，只是因为目前中国农产品市场的相对封闭性抑制了这一力量。不过，近年来在世界市场上，中国粮食贸易的非理性行为（当世界市场价位偏高时，中国粮食进口量大幅增加；而当世界市场价格下跌时，中国粮食进口量却又大幅减少），多少可以作一佐证。



三 WTO与农产品市场开放

（一）中国农产品市场化简况

WTO的实质是贸易的自由化。加入WTO，将使中国农业发展方式进一步向市场经济的方向转变，而贸易自由化则意味着市场化从一国范围扩展到全球范围。

农业市场化通常包含三个方面的内容，一是流通市场化，即农产品的买者和卖者完全自愿和平等地进行农产品购销活动，自主选择买卖的对象和决定买卖的数量与价格；二是价格市场化，即农业生产资料价格、农业生产性服务价格及其农产品销售价格完全依据生产成本和通过供求关系决定，并随供求状况的变动而变化；三是决策市场化，即农户完全自主从事农业经营活动，生产什么、生产多少、怎样生产完全由农户按照市场需求及其对未来的估计自行决定。

中国的农业市场化起步最早。1978年改革开放政策确立后，中国开始建设农业市场制度，打破了1956年底农业社会主义改造基本完成和1958年农村人民公社成立后逐步形成的统一计划、统一经营、统一核算和统一分配的生产决策高度统一的农业经营体制，通过家庭联产承包责任制确立了作为市场主体的农户的

地位。就本质而言，市场机制是一种分散决策机制。从这种角度而言，产权分散是形成市场的必要条件。家庭经营的确立根本改变了长期以来我国农业经营中主体单一的状况，也使得生产主体逐步形成了由本身的经济利益决定的经济行为，从而为我国农业市场化提供了基础。

自20世纪80年代中期以后，我国又重点在流通领域开展农业市场化改革，打破从1953年开始逐步形成的与农业生产高度集中相一致的农产品统购体制，确立了农产品流通的“双轨制”模式：一是随着逐步减少统购统派种类，扩大自主流通品种，即对于关系到国计民生的重要农产品，如粮食、棉花、食油和生猪，仍由国家实行较大比重的指令性计划管理，价格调整和产品购销仍由国家直接管理；而其他农产品，如水果和水产品，则主要实行市场调节，价格变动由市场供求关系决定。二是对粮棉油等主要农产品改统派购制为合同收购和市场收购。“双轨制”明确肯定了市场化交易的合法性，使得中国农业增长中开始实质性地引进市场因素。

20世纪90年代初以来，农业市场化变革从收购领域进一步扩大到销售领域，并深入探索收购制度变革。

综上所述，随着从生产到流通体制的一系列改革，中国农产品市场化进程取得了重大进展，特别是市场

主体的地位基本确立，市场体系的框架开始形成，市场经济的成分逐步融入中国农业的发展，市场机制对于农业发展的调节作用开始显露，对促进中国农业发展发挥了越来越大的作用，使中国的农业摆脱了长期停滞的困境，实现了农业大发展和大飞跃。1978～1998年，中国农业总产值从1397亿元增加到24517亿元，按不变价格计算增长了5.5倍，年均递增9.8%；主要农产品粮食产量从3.05亿吨增加到5.12亿吨，增加了67.9%，年均递增2.6%；粮食单产从2535千克/公顷增加到4961千克/公顷，增加了95.7%，年均递增3.2%，农业的生产力和现代化水平显著提高。

但是不可否认的事实是，中国农产品的市场化还不完全、不充分，在某些方面甚至不成熟，并且在总体上中国农业市场化的程度仍然有限，农业仍然是中国市场化发展相对薄弱的产业之一，在竞争性产业中，农业受管制的程度显然相对要大。农产品的市场化程度明显落后于国民经济的市场化进程，市场化是中国农业增长的重要瓶颈。这也使得中国农产品的市场化必然面临极大的压力，在WTO下面临更大的挑战。

（二）中国农产品市场存在的主要问题

由于种种原因，我国农产品市场水平低，发育缓慢，还存在许多问题，具体表现在以下几个方面：

1. 农产品市场需求狭小

农产品尤其是食品类的农产品，是人类生存的必需品，是劳动力再生产的根本保证。如果没有足够的食品，人类社会将面临着灭绝的危险。但是，由于食品类的农产品大多为生活必需品，需求缺乏弹性。当人们基本生活需要得到满足之后，人们对食品类的农产品的需求必将减少。1978 年我国城镇居民和农村居民的恩格尔系数分别为 57.4%和 67.6%；而到了 1997 年城镇居民和农村居民的恩格尔系数分别为 46.4%和 55.1%，分别下降了 11%和 12.5%。1997 年城镇居民家庭平均每人购买的粮食为 88.59 千克，比 1985 年减少了 46.17 千克；农村居民家庭平均每人购买的粮食为 250.67 千克，比 1985 年减少了 6.49 千克。所以，随着人们生活水平的不断提高，我国农产品市场需求不足的问题日趋突出。

2. 农产品结构性供给过剩

农村实行家庭联产承包责任制以来，我国农产品供给已经由严重短缺转入相对充足的阶段，农产品供求关系发生了根本性的变化，原有的供求关系已经被打破，主要矛盾由供给制约转变为需求制约。但是仔细分析发现，随着人们生活水平的提高，我国人民的消费结构发生了巨大变化，多数人已从温饱阶段进入了吃讲究营养、穿讲究漂亮的质量型生活阶段，使农

产品市场出现了“卖难”和“买难”并存的奇怪现象。农产品的“卖难”主要是指劣质农产品的卖难，如南方的早籼稻、北方的春小麦，以及柑橘、黄元帅、秦冠等水果，而名、优、新、特农产品的需求却日益递增，如专业小麦、优质水稻以及脐橙、乔纳金等优质产品，甚至有供不应求之势。

3. 农产品市场体系不完善

从我国农村市场的建设来看，农村市场种类不齐备，结构不合理，各类市场发育参差不齐。除农产品集贸市场外，农产品专业市场、批发市场、现货市场和期货市场还相当落后，而且各类市场布局不合理，一般主要集中在城镇以及乡、镇政府所在地。不仅如此，在一些经济不发达地区，地方保护主义严重，缺乏公平、透明的价格形成机制，农产品流通，只能在狭小的范围内互通有无、调剂余缺，致使农产品生产规模小，产销之间的联系不畅通，遏制了农产品国内流通和进出口贸易的发展。

4. 农产品市场秩序混乱、设施简陋

在我国，农产品的交易活动是在一种组织化和制度化程度低、交易场所简陋、交易程序紊乱中进行的。主要表现为：市场法规不健全，市场管理混乱，从产品收购、贩运到批发，垄断市场，强买强卖，扰乱正常交易秩序，损害农民和消费者利益等非法经营比比

皆是，不少地方“三霸”横行，成为农民进入市场的“拦路虎”。与此同时，农产品市场服务设施简陋，农产品交易市场缺乏必要的营业厅（室），更多的是以露天市场为主。就是露天市场，也很少有简易的营业柜台，使农产品交易易受客观条件影响，限制了农产品交易的范围。

（三）开放农产品市场的现实意义

从理论上说，全球化条件下的农产品市场开放，提供了从世界范围寻求解决供给与需求的途径。从一个国家看可能需求不足，但从世界看，却可能是供给不足，反之亦然。这意味着一个国家所面对的农产品供给或需求的问题，可以从更大的范围即从世界市场得到解决，特别是可以以较低的价格获取必需的农产品。从市场结构来说，一定程度改变了供求特性，提高了农产品的供求弹性；通过农产品的流动来实现农业生产要素的流动，从而提供了从世界范围寻求解决一个国家农业资源问题的途径，也一定程度地改变了农业生产要素的供求特性，使得要素供求具有更大的弹性。

当然，市场开放对于一国经济的发展又是一把双刃剑。一方面，通过市场化，可以充分参与国际分工，发挥一国的比较优势；另一方面，市场的连通，也使

得国内经济直接受到国际经济的制约。值得重视的是，开放农产品市场，不单纯是国外农产品的进入，更重要的是提供了一个契机，使得我国的农产品能够更主动地参与国际竞争和更充分地利用国际市场。资源利用不足（如劳动力）和资源利用过度（如土地）是中国农业增长的基本问题。解决这一问题的最有效方式，是充分利用两种资源和两种市场。总之，开放农产品市场，具有如下现实意义：

1. 有利于有效配置稀缺资源，保护环境，促进农业可持续发展

市场经济条件下，资源在不同产业间的配置，取决于不同产业的比较效益。在投入农业的机会成本增大的情况下，对于中国来说，资源过多投入农业是不明智的，不利于非农产业的发展。

国际经验表明，如果一个国家的资源禀赋呈现人多地少的特征，如果一个国家正在经历快速的工业化过程，如果一个国家正积极推动贸易自由化，那么，这个国家供求缺口就会出现较早而且上升也较快。在国内与国际两个市场相互隔离的情况下，则表现为国内粮食价格迅速上升，而且远远超过国际市场价格。中国即是如此。经济的持续增长会加剧对包括劳动力、资本和土地在内的农业资源的竞争，若要维持农业持续增长，必须开放农产品市场，利用国际市场。

同时，中国农业资源稀缺。耕地中，有近一亿亩为山坡和边远劣地，近30%的耕地位于日照和降水条件较差的东北和西北地区。在这些山坡地、边远劣地和严重缺水耕地搞农业开发和土地使用，不仅需要大量的人力、物力和财力，导致昂贵的经济成本和代价，降低了农产品的国际竞争力，提高了国内经济发展的成本，也造成了资源破坏、土壤肥力下降和水土流失等一系列的环境问题。自20世纪80年代以来，中国农业生产中的边际报酬递减现象日益明显，最集中的表现就是农业物耗水平自20世纪80年代中期以来急剧上升，到1998年，农业物耗水平已上升到38%。物耗率已接近发达国家工业化后期的水平，但农业劳动生产率却只为其几十分之一。这对资源稀缺的中国来说，是一个重要的问题。因此，开放农产品市场，充分利用农产品国际市场，有利于环境保护，促进农业可持续发展。

2. 有利于优化农业生产结构

中国大部分的劳动密集的经济作物和养殖业仍然具有一定的比较优势，而大多数的土地密集的粮食作物已逐步失去了比较优势。与国外比较，由于生产条件和生产力水平的差别，我国粮食类生产成本相对较高，经济作物类生产成本相对较低，因而与国际市场相比，我国粮食价格相对较高，经济作物价格相对较

低。因此，充分利用国际市场，有助于我国发挥比较优势，参与农产品国际竞争，大力调整、优化农业产业结构，生产劳动力密集的农产品。

3. 有利于解决国内农产品供求不平衡问题

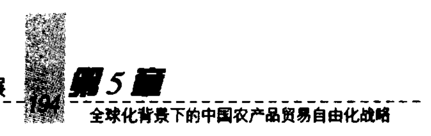
由于农业资源使用的单一性和专业性非常显著，缺乏充分的流动性，农产品的需求变动存在刚性，不同农产品消费之间具有替代特征。因此，单纯依靠国内生产结构的调理解决农业供求不平衡，事实上空间非常有限，而必须与国际市场联系起来，才能得到有效的解决。

（四）正确认识在加入WTO新形势下我国农产品市场开放

加入WTO后，我国农产品市场的开放是依据目前WTO144个成员国，尤其是那些发展中国家所共同遵循的农业协议为基础的。WTO农业协议生效后，国际农产品市场将在以下三方面出现重要变化：①市场准入规定使农产品贸易机会增加。关税削减、非关税措施关税化和禁止使用新的贸易壁垒使农产品市场准入机会扩大，尤其是发展中国家的热带农产品进入发达国家市场的机会增大。②国内支持约束将从根本上解决农业生产基础不同所导致的贸易扭曲现状。这一政策的实施有助于缩小发达国家和发展中国家农业生产发

展中的差别，使二者的生产基础尽可能地建立在各自的资源优势上。③出口补贴的削减使农产品国际竞争格局发生变化。由于一方面发达国家农产品出口补贴削减幅度（36%）大于发展中国家（24%），另一方面，发达国家的补贴基数大于发展中国家，因而削减的绝对值大，这一政策的实施将使发达国家让出一部分农产品市场。总之，WTO农业协议将推进世界农产品贸易的自由化，发达国家将为贸易自由化付出一定的代价，而发展中国家将从中获得一定利益。世界农产品贸易扭曲的下降有利于世界农业资源的合理配置和资源效率的提高，使世界范围内的总福利水平得到提高。

WTO的基本原则是促进贸易自由化。对于农产品来说，要求WTO成员国取消农产品非关税措施，逐步降低农产品关税。我国目前对粮、棉、油、食糖等重要农产品的进口采取如限量登记、配额等非关税措施来进行保护，对肉类、水果以及食品加工品等的进口采取关税保护。因此，在我国加入WTO的谈判中，WTO成员国要求我国取消农产品非关税措施，降低农产品关税。这样，按WTO规则，我国也承诺取消所有非关税措施，降低农产品关税水平，对有关农产品进口用单一关税进行管理。也就是说，加入WTO后，我国农产品市场将在一定程度上扩大开放。但与此同时，



根据WTO农业规则，我国可以对一些重要的农产品实行关税配额管理。

WTO农业协议尽管要求取消非关税措施，降低农产品关税水平，但这种开放是逐步的、循序渐进的，如对发展中国家的过渡期是从1995年至2004年的10年。而且，还规定了一系列如“特殊保障条款”等保障措施。尤其是我国准备对重要农产品采用的关税配额管理制度，实际上是WTO允许存在的进口保护过渡性措施，其实质仍然是一种非关税措施。由于WTO无任何文件规定其成员所承诺的准入量是购买义务，因此关税配额谈判中所承诺的准入量实际上指的是市场准入机会，而不是最低购买义务。WTO农业协议明确规定，“现行准入机会应定义为允许在基期内进口的数量，无论此数量是否进口”。关于关税配额准入量的执行，WTO也无任何强制性要求，其他成员亦无权要求该成员必须完成所承诺的配额准入量。从关税配额管理制度实际执行的情况来看，许多成员并未完成承诺的配额准入量进口。据WTO秘书处资料，自1995年以来，大部分成员国只完成了关税配额市场准入量的66%，有的进口国只完成50%，许多国家甚至根本没有进口。如美国承诺1995年的奶油进口量是0.43万吨，实际进口量是零；承诺的黄油准入量是397.7万吨，实际进口量只有25.6万吨。所以，关税配额可将

我国粮、棉、油等重要农产品的市场开放风险置于我们可以控制的水平。

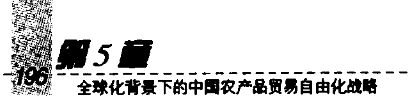
由此可见，我们既不能对农产品关税减让和分阶段取消非关税壁垒掉以轻心，也不能简单认为加入WTO后我国的农产品市场就会大门洞开。加入WTO只是为我们提供了一个发展的机会和舞台，如果不对现有的农业发展战略进行调整和制定相关的农业发展对策，短期内对我国农业的发展所带来的不良冲击也许要超过它的正面影响。

四 中国农产品贸易自由化政策选择

既然加入WTO对农产品贸易有利有弊，那么我们不可回避地要涉及到这样一个问题，即中国应该在多大程度上参与农产品的国际贸易。这一问题不仅是农业贸易政策的核心，而且会对国家粮食安全状况及整个农业部门的发展产生深远影响。理论界在这个问题上向来存在着严重分歧。一种观点是，中国应奉行粮食的自给自足政策；另一种观点则倡导贸易自由化政策。

（一）有关自给自足和贸易自由化的论争

无论是自给自足还是贸易自由化，在其背后都暗



含着某种假定的政策目标，这种政策目标源于对一国粮食经济的特殊性的认识。因此在对上述结论进行论证之前，有必要从一般意义上对决定一国粮食贸易政策的依据或目标取向进行分析。对这一问题的探讨有助于我们理解和把握粮食贸易政策的发展趋势。

通常情况下，对一国粮食贸易开放度起决定作用的政策目标主要有两个：一是农业效率。如果一国将改善和提高农业效率作为农业政策的主要目标，那么该国一般倾向于采取比较开放的贸易政策，积极参与国际贸易，以发挥该国农业的比较优势；二是粮食安全。如果一国将提高粮食安全水平作为农业政策的主要目标，那么该国一般倾向于采取比较封闭的贸易政策，尤其是在其国际支付能力不足的情况下，立足于国内粮食供给能力的提高就成为改善粮食安全状况的惟一选择。尽管从长远看，农业效率的改善有利于提高一国的粮食安全水平并降低安全政策成本，而且政策设计者也总是希望在改善农业效率的基础上提高粮食安全，或在确保粮食安全的前提下提高农业效率。但在某种特定的时空条件下，这两个目标并不总能够同时实现，尤其是对像中国这样一个农业资源稀缺的国家来说，要在二者之间寻求协调和平衡，往往非常困难。一国粮食贸易政策的核心是在效率和安全目标之间做出权衡。不同国家以及同一国家不同历史时期，

由于农业所面临的主要矛盾和特殊性要求不同，因而贸易政策的侧重点也有所不同。

自给自足政策基本上以安全目标作为制定政策的依据和逻辑起点，从根本上否定了通过贸易渠道来部分或全部解决国内粮食供给的可能性，而不管该国的农业资源禀赋条件是否具备满足粮食自给的经济可能性，也不管这种自给政策会在多大程度上造成农业部门整体效率的损失。自给自足政策的缺陷，是在过分强调或夸大安全目标重要性的同时，忽视甚至否定效率目标对农业和粮食贸易政策的影响。

与自给自足政策相反，贸易自由化政策基本上以效率目标作为制定政策的依据和逻辑起点，而从根本上否定了安全目标对农业和粮食贸易政策的影响，或者认为粮食安全仅仅是市场和贸易规则运行的一个必然的逻辑终点。贸易自由化政策的主要缺陷在于过分强调效率目标和农业贸易自由化的同时，忽视乃至于放弃对国际贸易中可能导致粮食不安全的风险因素的防范。而从现实看，粮食贸易中的风险和不安全因素是客观存在的，其一表现在当国内粮食需求对国际市场产生一定程度的依赖性时，国际市场供求和价格的变化可能给国内粮食供求带来的影响，其极端情形是因为国际政治形势发生逆转而导致的粮食禁运；其二表现在国外低成本粮食的大量倾销和涌入可能对国内

粮食生产体系形成冲击。具体到我国，上述第二种风险可能比第一种风险具有更大的发生概率和更深远的影响力。对我国大多数农户来讲，粮食生产仍然是最重要的就业和收入渠道（目前粮食生产收入约占农民收入的一半左右，在粮食主产区则高达60%以上）。我国粮食价格高于国际市场已成为不争的事实，完全取消对粮食贸易的限制，允许国外粮食长驱直入，将会严重冲击国内粮食市场，导致粮食生产效率的大幅度下降，严重影响到农民的就业收入状况，进而对国家粮食安全构成威胁。

综上所述，上述两种政策由于无视客观环境的变化而在政策设计上失之偏颇，因此不能作为我国农业和粮食贸易的政策取向。在新的历史时期，我国粮食贸易政策应兼顾效率和安全目标，而以效率目标为主，这是因为：

第一，现阶段我国从总体上已经解决了温饱问题，已具备了相当的国内粮食供给能力，粮食安全水平高于一般发展中国家，达到世界中等偏上水平。

第二，相对于总量矛盾来讲，我国农业面临着更为突出的结构矛盾。这种结构性矛盾不仅表现在农业生产结构不能够很好地反映需求变化和农业资源及由此决定的农业比较优势，而且表现在农业处于严重的规模不经济状态，生产方式落后，专业化、商品化、

区域化和社会化水平较低。粮食贸易政策应有助于发挥我国农业的比较优势，有利于改善而不是强化农业的结构性矛盾。

第三，从总体上看，市场对农户经济行为产生着越来越深刻的影响。农户不再仅仅满足温饱，追求货币收入或利润最大化已经成为与保证粮食自给同等重要的目标，在某些地方甚至成为农户生产经营的主要目标。农户行为的这种变化决定了单纯以粮食安全为目标的政策设计难以奏效。

第四，从长远看，粮食安全的目标必须建立在农业效率的基础上，或者说粮食安全要讲成本和效率。片面地强调粮食安全目标不仅无助于这一目标的实现，而且还可能因此付出沉重的代价。

第五，国际贸易自由化趋势决定了一国农业效率的高低将成为影响该国农业竞争力的决定性因素。

第六，随着经济实力、出口创汇能力以及国际地位的提高，我国抵御国际政治变化对国家粮食安全影响的能力在不断增强。

上述分析说明，重视效率目标是新的发展环境对农业和粮食贸易政策设计与评价的客观要求。当然，重视效率目标，并不是说可以忽视安全目标。粮食安全是我国农业和粮食贸易政策选择时必须充分考虑的基本目标，只不过安全目标的实现要以效率的最小损

失为前提，或者说我们在设计粮食安全政策时，必须要权衡这种政策的成本，包括直接成本和机会成本两部分，以及可能带来的安全效益之间的投入产出关系。因此，我国农业和粮食贸易政策的基本取向可概括为：在加强对粮食贸易中的风险因素的监测和控制的前提下，积极参与国际间的农业合作和粮食贸易。

（二）我国农产品贸易自由化政策建议

农产品贸易自由化是一个渐进的过程，不可能毕其功于一役。在这个过程中，只要我们顺应新的贸易规则，实施有效适度保护，国际约束和压力会促使我国农业更快地发展。中国加入WTO之后，一方面要充分利用GATT及WTO原则中对发展中国家的例外条款，以及WTO的“保障条款”，保护农产品市场，使其免受国际农产品冲击；另一方面实施“科教兴农”战略，大力发展农产品及其加工品生产，增强农产品的国际竞争能力，拓展农产品的需求空间，占领国内和国际农产品市场。

1. *农业发展战略的转移*

(1) 农业贸易发展战略必须从过去的以发展“进口替代品”（或国内生产保护）为主的战略尽快向出口促进（外向型农业）的发展战略转移。重点发展具有比较优势、在国际市场上有竞争能力的农业产业，如

畜牧业、园艺（蔬菜和特种果树）产业以及农产品和食品加工业。

（2）政府对农业生产干预必须从过去以对农产品市场和价格的调控为主的发展战略全面地向提高农业资源利用效率、降低农产品生产成本、提高农产品质量的方向转移。增加科技和农业基本建设投资是实现这一战略转移的最有效的措施。

（3）从“食物安全”或“粮食安全”的发展战略向“口粮安全”的发展战略转移。今后粮食中需大量进口的将主要是饲料粮（如玉米），以满足不断增长的国内对畜产品消费的需求以及畜产品的出口需求。但影响国家和社会稳定的主要不是饲料粮而是口粮，即大米和小麦。根据研究，只要国家增加对农业科技的投资，不管在何种方案下，口粮的自给率都能保持在95%以上的水平。放开非口粮的玉米市场对促进我国的畜牧业发展，增加畜产品出口，进一步调整农业生产结构，提高农民收入都具有极其重要的意义。

2. 加强我国农产品市场化建设

概括地说，就是要以实现农业现代化为目标，以WTO对农业要求为导向，以完善农村市场经济体制、有机连接国内外农产品市场、帮助农民安全进入国内外农产品大市场为重点，着力培育和提高市场主体的整体素质，深化农产品流通体制改革，健全农产品和

农业要素市场运行机制，加强对弱质农业的合理贸易保护，扩大农业的对外合作与交流，高效利用国内外两个市场、两种资源，切实提高农产品在国际市场上的竞争力，推动农村经济和社会的持续、快速、健康发展。

(1) 提高农业市场主体的整体素质，增强参与国际市场竞争的能力。我国农村市场主体的整体素质与西方发达国家相比，存在着较大差距，许多农民和农业企业不仅不懂农产品的国际贸易，甚至连国内农产品和农业要素市场的情况也知之甚少，难以在加入WTO后及时、有效地参与国际市场的激烈竞争。这就要求各级政府和有关部门要把加强有关WTO和农村市场化知识的教育作为推进农村市场化的基础性工作来抓，使他们深刻认识推进农村市场化在农业现代化建设中的重要地位和作用，深入了解加入WTO的重大意义，熟悉和掌握WTO农业框架协议的基本内容和规则，不断提高参与市场竞争的意识和能力。同时，还要大力培育具有经济法人资格的各种类型的农业企业和其他经济组织。各地区的农业企业要以市场为导向积极重新组合，一部分基础和条件好的农业企业要讲规模、讲效益，实现技术和管理的现代化，以自己的名牌产品走向国际市场；其他农业企业要在市场导向下进行改革，逐步走向规模化，使之能够在参与国际

农产品市场竞争方面发挥“龙头”作用。

(2) 健全和完善农产品流通和农业要素市场体系，沟通国内和国际间的商流、物流和信息流。农村市场化建设并不仅仅是农村中的市场建设，而是包括国内城市市场和国外市场在内的大市场体系建设。这就要求我们：首先要尽快建立起以城乡大型农产品批发市场和专业批发市场的建设为重点，以联系广大农村的市场网点建设为支撑，以资金、信息、技术、劳动力等要素市场建设相配套，形成城乡统一的市场体系，确保农产品在城乡之间物畅其流。诸如可在中心城市、重要商品集散地或交通枢纽地区建设大型农产品专业批发市场和综合批发市场，形成商品辐射面广、凝聚力强的农产品产销集散中心、价格形成中心。

其次要积极培育农村劳动力市场，规范农村资金市场，稳步培植农村土地流转市场，健全农业技术和生产资料市场，确保农村各类生产资源的优化配置和合理使用。要加快建立与国际农产品市场和农业要素市场相衔接的农产品供求和市场价格变动的信息系统。要制定和实施农村经济信息体系建设与信息服务规划，加大信息基础设施建设力度。采用计算机联网技术，使之向外能够与国际农产品信息网和国际农产品期货市场、拍卖市场连通，向内能与全国各省、市、自治区及全国性农产品中心批发市场连通，向下能与各市、

县以及各重点农产品批发市场、特色农产品基地连通，不仅能够提供国内市场农产品供给、需求、价格变动趋势的信息，而且也能够提供世界农产品生产、供给、需求、价格变动的趋势。

第三要加快建立符合国际市场要求的完整的农产品质量标准体系。随着人们生活水平的提高，消费者对食品新鲜度、安全性的要求越来越高。世贸组织的很多成员为了实行贸易保护，也往往从关税壁垒转为技术壁垒。这就要求我们要根据 WTO 农业协议对环境与动植物检疫的规定，加强对出口农产品的质量检测和动植物检疫，以此促进农产品质量的提高。此外，还要适应国际农产品市场的需要，逐步探索和发展农产品期货市场，充分发挥期货市场在农产品市场体系中价格导向和与国际农产品市场接轨的重要作用。

(3) 深化农产品流通体制改革，完善农产品和农业要素市场机制。按 WTO 农业框架协议的要求推进农村市场化建设，需要解决的一个重要问题是如何建立和完善农村市场机制。当前应突出抓好以下几个关键环节：一是全面拆除市场壁垒。目前国内农产品流通还没有建立起统一、规范和有力的管理体系，地方保护主义与市场分割现象严重，流通效率低下、成本高昂。今后应打破部门和地区封锁与垄断，减少农产品流通的中间环节，降低流通费用，实现商品的自主交



易和自由流通，并确保国内农产品及时、快速地输往国际市场。二是理顺价格关系。要全面放开农产品价格，由市场决定价格，并以这种能够客观反映市场供求关系的价格信号引导农民安排生产经营，使农业生产适应市场消费需求。三是建立利益机制。应按照“风险共担，利益均沾”的利益原则，探索制定出一套市场主体依据资产、技术、管理、劳动的投入量和产出效益的不同，合理分配市场利益的可操作分配方式。同时，还要通过谈判和协商，形成能够合理分配部门和地区利益的分配机制。四是规范市场秩序。加强经济立法，依法治“市”，依法兴“市”，强化市场管理；严厉打击制造销售假农药、假种子、假化肥等坑农害农犯罪行为和欺行霸市等扰乱市场秩序的违法行为；还要纠正那种不顾市场信誉，以次充好做一锤子买卖的不良做法，确保市场竞争的公平、公正、公开。

3. 要提高农民的组织化程度，从根本上解决好分散经营的个体农民难以进入市场特别是国际大市场的难题

在经济体制转轨时期，由于大多数农民文化、科技素质不高，经营规模小、生产粗放、竞争能力弱，加入 WTO 后，很难经得起发达国家现代农业的强大冲击。如果没有相应的保护措施，硬将农民推向市场，让农民个人去自生自灭，只能使许多农民“呛水淹

死”。这就要求各级政府要引导分散经营的农民组织起来参与国际农产品市场的竞争。一是发展和完善社会化服务体系，提高社会化服务质量和水平，为千家万户提供农业生产的产前、产中、产后综合服务和信息、良种、技术、资金、物资、加工、贮运、推销等系列化服务。二是要大力发展流通组织，特别是要注意帮助发展以农民自己为主体的流通组织，为农民进入市场搭桥铺路。这些流通组织可以是由从事营销和贩运的专业农户组织形成的专业性流通组织，也可以是20世纪90年代以来各地普遍实行的农业产业化利益共同体。三是建立农民自己的利益组织，如农民专业技术协会、合作社。这些组织不仅能降低农产品、生产资料等的流通成本，为调整结构、执行国家的政策提供组织上的支持，而且还能代表农民就WTO有关谈判向政府表达农民的意愿。四是培植和扶持一批农产品营销公司。通过策划产品形象、创立名牌农产品、上因特网宣传、营销产品等现代营销措施，来迎接国际竞争，扩大国际市场占有率。

4. 充分利用WTO农业框架协议的“绿箱政策”，构建我国合理有效的农业国内支持和农产品市场保护政策体系，为农村的市场主体参与国际竞争提供可靠的政策保护

加入WTO后，一方面按照WTO农业框架协议关

于“削减关税”和“贸易措施关税化”的原则，各成员国对进口产品征收的关税只能降低，不能提高。另一方面，按照WTO的规定，我国在放开农产品市场的同时，还可以给农产品生产及其农产品市场一定的扶持和保护，在国内农产品生产与农产品市场受冲击较严重的时候，我国还可以援引GATT及WTO规则中对发展中国家的例外条款以及WTO的“保障条款”，暂停履行相关义务。因此，这就要求我们必须充分利用农业协议中的“绿箱”政策，建立我国农业国内支持与农产品保护政策体系，这是确保我国农业稳步发展的重要环节。

(1) 要加大国家对农业支持与保护的力度。一是根据WTO《农业协议》的规定，我国可以继续采取并加大属于“绿箱政策”如农业科研费用、支援农业生产与农林水事业费、农业基本建设等一般性支出，加强对粮油储备补贴、国内食品援助和自然灾害救济支付等范围的农业支持措施，不仅在资金、技术上继续优先支持农产品生产，而且在产前、产中和产后各个环节上优先补贴农产品的生产和储备，并且及时制定、修改农产品储备、农业保险及灾害补贴等收入支持政策，尽可能使我国农产品市场免受冲击。二是要调整政府农业资金的投向。现在各级财政对农业的投入有不少没有用于农业生产，有的是用在了各级农业管理

部门，有的是用于了名目繁多的各种政策性补贴，如粮食加价款、副食品风险基金、平抑肉食市价价差补贴、平抑蔬菜市价价差补贴等。今后，要将各级财政对农业的投入集中于农业生产和农业基础设施建设。

(2) 要建立主要农产品保护价格体系。加入WTO之后，我国在农产品价格方面的调控空间非常有限，如国家定价的上限为国际市场价格，超过此限，不但有可能失去价格竞争的优势，而且还有可能被要求承诺削减国内支持。因此，政府应按照《农业协议》中“绿箱政策”的有关规定，采取粮油储备补贴、国内粮油消费补贴、灾害补贴、安全计划和农业保险等政策措施，使农业各种补贴措施与保护价格政策体系相配套，形成有效的保护机制，从而使农业生产稳步发展。

(3) 要减轻农业税赋。近年来有些地方农业“四税”增长幅度有过快的趋势。如福建省1999年全省农业“四税”为16.78亿元，比1998年增长了12.1%，农业税赋增长幅度高于同期全省财政收入增长幅度1个百分点，也高于全国农业“四税”占财政收入比重的平均水平（全国为4.3%，福建为5.4%）。要结合农村税费改革，对农业“四税”特别是农业特产税作适当调整。

(4) 建立高效的粮食安全储备系统，将粮食贸易依存度控制在一个合理的范围内，提高粮食安全水平；

建立农产品贸易中的风险防范机制，为广大农民和农业企业及其他经济组织参与国际竞争提供可靠保护。

5. 扩大农业对外合作与交流，利用国外资金和技术促进农村市场化建设

扩大农业对外开放和交流，是连接国内外两个市场、利用国内外两种资源的重要措施，能够有效地促进国内农产品市场和农业要素市场的不断发展和完善，进一步加快农村市场化建设的步伐。加入WTO后，我们要抓住一些发达国家和地区受农产品生产成本上升和资源不足的制约，寻求到国外去投资建生产基地的有利时机，进一步加大农业的招商引资力度，积极改善农业投资环境，因地制宜地制定吸引外商投资农业的政策，吸引外商投资兴办农业企业和参与农业综合开发。同时，要充分利用WTO原产地的原则，积极鼓励有条件、有实力的农业企业和农民企业家到国外投资建设农业生产基地和兴办农产品加工企业及流通企业，利用就地生产运输成本低和产地国制造的优势，扩大和占领国外农产品市场。此外，还要从农村大量剩余劳动力需另找就业门路的现实出发，积极鼓励农村剩余劳动力通过正当途径向国外输出劳务，增加收入。

6. 调整农产品进出口政策

与国内农产品政策的改革和调整相配套，农产品进出口贸易政策的目标应与国内农产品政策的目标相



适应，并且农产品贸易政策应服从国内农产品政策，为国内农产品政策服务，以确保国内粮油安全和农产品市场的稳定。因此，加入 WTO 以后，我们采取积极的农产品贸易政策，是扩大农产品市场空间的重要条件。

在出口方面，一是进一步加强农产品出口商检工作。按照国际惯例，制定我国农产品出口检验标准，加强质量检验，促进农产品质量的提高，防止劣质农产品的出口，使国内外环境和人民健康及动植物的生命不受危害，树立良好的国际声誉；二是继续保留出口补贴措施，变直接补贴为间接补贴。目前，世界上所有农产品贸易国（尤其是发达国家）都普遍实行出口补贴，如果我国取消补贴，显然难以与那些有补贴的国家开展竞争。但由于农业协议限制使用直接补贴，而又允许发展中国家对生产给予支持，因此，我们将过去对流通环节（即进出口公司）的补贴改为对农业生产部门的补贴。这样，不仅可以减少出口补贴的名义水平，而且还可以通过提高农业生产率及农业生产者的收入，提高农业部门的生产能力和农产品的国际竞争能力。

在进口方面，一是调整农产品进口政策，对于呈负保护水平和无正常关税的农产品，应根据《农业协议》，建立合理的关税约束水平，以避免加入 WTO 后

冲击国内农产品市场；二是制定反补贴及反倾销法，使我国既能进口少量的受补贴的国外低价粮油等重要农产品，节约外汇，又能防止国外有补贴的农产品过度的进入而冲击国内生产和市场；三是设计实用、合理的关税配额和关税结构，其中对最低市场准入量的规定，应根据国内农产品市场供求的长期发展趋势，科学规划，动态调整。

7. 积极推进农业产业化，调整农业生产结构，以高值农产品及其加工品的出口替代传统的大宗农产品的出口，增强农产品的国际竞争能力

一方面，与其他产品的生产相比，农产品的生产具有很强的季节性，而消费却具有普遍性和持久性，客观上必然要求农产品不仅在产前、产中优质，而且在产后优质。但是，由于历史的原因和生产力水平的限制，增加农产品总量供给一直是我国农业生产面临的首要问题，致使农产品的生产、加工和贮藏等生产环节不够协调。在农产品生产上，重产前、产中，而轻加工和产后服务。尤其是一些非粮农产品，加工粗糙，包装简陋，贮运条件差，导致一些优质的农产品在产后上市不能优质，甚至一些农产品在到达消费者手中时，已面目全非或失去应有的价值。例如，我国在油料、糖料和奶类等农产品生产上具有一定的优势，就是由于加工生产工艺落后，设备陈旧，产出率低，

成本高，成品油、糖和奶的国内价格均高于国际市场同类产品的价格，失去了应有的优势。所以，在WTO框架下，发挥我国油料、糖料和奶类等农产品生产竞争优势的关键是将农业生产过程中的产前、产中和产后等生产环节联接起来，即将生产、加工、运输和销售等环节连接为一个有机的整体，实行产、供、销一条龙的农业产业化，对农产品进行多层次加工，改进包装、保鲜和储存技术，使农产品克服地域和时间限制，进入更大的市场，形成大商业、大流通和大市场，从而创造农产品需求，拓展农产品市场空间。

与此同时，实行产供销一体化经营的农业产业化，延长了农业的产业链，提高了农产品的附加值，减少了农业生产的自然风险和市场风险，使农户除了可以得到种植、养殖业的直接收益外，还可以获得粗加工和深加工等生产环节的收入，以及储存、装运和销售等流通环节的收益，从而提高农业生产的综合经济效益。

另一方面，从世界农产品贸易结构的变化来看，传统的大宗农产品贸易相对稳定，而高值农产品及其加工制成品贸易迅速增长。如蔬菜、水果、水产品贸易快速增长，棉、麻、毛、丝绸制品的贸易额也直线上升。这些产品由于收入需求弹性较高显现出较大的市场扩张潜力。我国由于要素禀赋等特点，在其中某

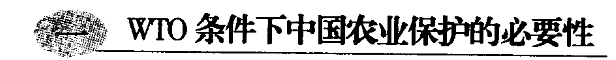
些产品生产上具有竞争优势，在较为自由化的贸易环境下，进一步扩大其出口存在较大的潜力。因此，我们要依据比较优势原则，在保障粮食有效供给的前提下，调整和优化我国的农业结构，将资源配置到有竞争优势的产品上来，并改进这些产品的产后处理技术，如加工、贮运、包装等，促使我国农业由现有产品的全面增长向有竞争力的产品非均衡增长转变，农产品出口由数量型向质量型转变。

第6章

全球化背景下的中国农业保护战略

全球化程度的加深，特别是加入WTO，必将对我国农业产生相当程度的冲击。农业是我国国民经济的基础产业，同时也是弱质产业。目前农业生产力发展水平仍然比较落后，带有明显的传统农业特征，进一步发展面临一系列深层次的、解决起来难度极大的矛盾和问题。如果不据以加强对农业的支持和保护，单纯依赖市场经济自发调节，农业就难以持续稳定增长。而且从近期看，加入WTO，对我国农业的不利之处大于有利之处，农业因入世很可能使许多农产品生产萎缩，以致最终造成整个农业的全面萎缩。加入WTO是我国参与国际经济大循环的重要环节，也是我国的经

济贸易体制融合于世界经济结构大框架的必要步骤，更是我国长期坚持改革开放政策的必然结果。现在的问题是WTO农业协议的目的就是要消除各国各种形式的农业保护主义，推进世界范围内的农产品贸易自由化。加入WTO以后我国如果仍然大搞农业保护，就违反了WTO规则，会受到贸易国的指控，我国的国际声誉将大受影响。在这种情况下，我国必须采取审慎的态度，在WTO规则许可的范围内探索适合我国国情的农业支持和保护对策。



一 WTO条件下中国农业保护的必要性

（一）对农业的适度保护已成国际惯例

美国、加拿大、澳大利亚、法国等西方国家是世界农产品生产和出口大国，其农产品出口数量大，国际市场占有率高，产品质量好，加工度深，附加值高，市场竞争力强。其中固然有这些国家农业生产的规模化程度高、机械化应用广、农业科技发达等客观因素，但是政府对农业实施的各种形式的保护和扶持政策也是重要的原因。

西方国家通过输血式的农业产业政策，给农业生产以各种补贴和优惠贷款，对农业科技成果的研究和

推广、水利基础设施建设、农业生态环境的治理和改善投入了大量资金，弥补了农业资本积累的不足，推动了农业科技的进步和劳动生产率的提高。

美国政府在联邦预算中设立了农产品价格补贴基金，由农业部负责实施。农业部在下一个农业生产年度开始之前，根据上一个农业生产年度的市场和库存情况，制定和公布农产品的目标价格，目标价格一般高于市场价格和贷款利息之和。农产品上市后的实际价格如果低于政府的目标价格，其差额就由农产品价格基金补足。美国大型水利基础设施一般由联邦政府投资，中小型水利设施由农场主或其他人联合投资，农业部和内政部给予资金帮助。欧盟国家为了保护和扶持农业生产，1962 年就制定了共同农业政策，对农产品实施类似于美国的目标价格和干预价格的补贴，补贴额占欧盟预算的 5 成，1990 年前后甚至达到了 60%。即使在关贸总协定已经就削减农产品补贴达成协议后，欧盟仍然为其成员国的农产品生产和出口提供大量补贴。美国与欧盟之间为了保护自己的农产品市场和扩大国际市场份额，经常发生农产品贸易摩擦，在摩擦的解决过程中积累了丰富的保护国内市场、打开对手国家农产品市场的经验，从而提高了本国农产品的国际市场竞争力。

在另一方面，为了增加农业的发展后劲，西方国

家对农业教育和科研投入了大量资金。美国的农业预算中除了稳定农场主收入的各种补贴外，还设有农业科技研究与推广、资源保护与土地管理、水源与水利、农业资源改造、农业区域开发、受灾救济与保险项目等。20世纪70年代以来，美国对农业科技的投入达到150亿美元，而收益则达到6000亿美元。总之，美国、法国、加拿大、澳大利亚等发达国家的农业正是在政府各种扶持政策和措施下，才大幅度提高了农业劳动生产率，农产品才获得了强大的国际市场竞争力。

（二）中国国情决定必须强化农业保护

经过20年的改革开放，中国农业发展进入了新阶段，初步形成了农产品“买方市场”。但是以粮食为主的农产品过剩是阶段性、结构性、地区性的过剩，也是低消费水平下的过剩。从长远看，为了保证粮食安全，提供适应需求的农产品品种，提高农产品质量，还离不开保护。

农民收入增长缓慢甚至停滞，有的地方出现倒退。在过去，主要依赖于增产和提价，农民增收与农业增产才实现了同步。但现在，中国以粮食为主的农产品流通体制由以前的国家定价定购大部分转变为进入市场竞争销售，由于农产品市场欠发达，农产品生产与市场需求脱钩问题突出，出现了农产品“卖难”现象，

导致农民增产不增收。因此，强化农业保护，切实维护农民利益，任务十分紧迫。

农业依然处于国民经济的基础地位。农业总产值在国民经济总产值中的比例持续下降，标志着农业为工业化积累资金的历史使命已经结束，农业从封闭半封闭的自我循环系统转变为开放的、与国民经济各部门联系日益紧密的系统。但农业的基础性地位却是不能动摇的。如放松对农业基础的保护，农业的萎缩和发展滞后将不可避免。根据经济学中的“木桶原理”，最终会影响其他产业的发展，制约整个国民经济的发展。

中国农业资源和生产条件存在着明显的不足。主要表现在：农业的物质技术装备程度低，多数地区仍停留在手工劳动阶段；生产条件和基础设施薄弱，抗御自然灾害能力弱；农业科技投入不足，科技贡献率低；农村生态和环境恶化日趋严重；人均占有农业资源水平低，资源承载压力大。这些不利条件严重制约着农业生产的发展，需要强化农业保护，借助社会公共力量来改善农业生产资源和生产条件。

我国“农业保护”中“负保护”长期存在。从建国到现在，我国政府对农业的保护和支持水平处于非常低的状态，更严重的是在相当长时期里呈现的是负保护。20世纪80年代，我国政府通过定价政策、农业

税、工农业产品“剪刀差”、农村储蓄、利息倒挂等等措施，平均每年从农业部门净转移出财政性资金大约1400多亿元。20世纪90年代以来，尽管政府增加了对农业的投入，并在一定程度上提高了农产品的收购价格，但是由于农产品购销体制改革进展比较缓慢，政府制定的农产品收购价格和市场价格之间有比较大的差距；而与此同时，农业生产资料的价格却有较大幅度的上涨，又抵消了政府提高农产品收购价格给农民带来的收益。

另一方面，随着国家各项体制改革的推进，在部门利益、行业利益、地方利益和村镇干部、官员追逐个人利益贪欲的共同推动下，农民的负担和摊派不但名目繁多而且越来越重。机制上的原因又使政府拿不出有效减轻农民不合理负担的政策和措施。1993年，表示农业保护程度的生产者补贴等值为-24.07%，政府利用负保护政策措施从农业部门净转出的资金高达2194.5亿元。20世纪90年代中期以后，农产品价格绝大部分完全放开，政府制定的主要农产品保护价格，要么太低，农民不愿意出售；要么和市场价格接近，但是有收购数量上的限制。从总体情况来考察，由于市场需求的低迷，国内农产品价格走势严重疲软，国内外农产品价格的差距有缩小趋势，有的农产品价格甚至超过了国际市场价格。

对农业负保护政策导致了社会投资过度向工业倾斜，导致农业基础地位脆弱。农业现代化进程和农村经济的发展受到了极大阻碍，农业生产效益低下，农产品在国际市场的竞争力很弱。

（三）国外农产品对我国农业形成巨大压力

1. 对农产品市场的冲击

我国农产品价格长期以来低于国际市场价格，因此在限制国外农产品进入方面不能发挥关税的有效作用，而只能采取进口许可证、数量配额等非关税措施，并且通过国有进出口公司实施独家垄断经营。WTO 的农业协议规定，各成员国只能通过关税措施对农产品进口实行限制，不得再使用非关税措施。这个条款对我国十分不利，农产品进口保护方式的变化，迫使我们不得不放弃传统的非关税措施，而价格措施又不能充分运用，这就意味着我们必须按照国际惯例开放国内农产品市场。所以，本来就需求低迷、竞争激烈的国内农产品市场，又要面临来自国外农产品的强大竞争压力。

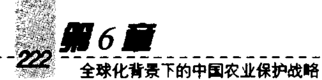
2. 对农产品生产的冲击

20 世纪 90 年代以前，我国粮、棉、（食用）油等主要农产品的价格水平大大低于国际市场，具有很强的竞争力。20 世纪 90 年代中期以后，由于农业的连年

丰收，大部分农产品由资源约束型转变为市场需求双重约束型，出现了结构性、区域性和阶段性的供过于求，价格持续低迷。但是从价格的总体走势来看，粮食生产成本每年以10%的速度递增，其价格越来越接近于国际市场价格。有的甚至已经高于国际市场价格。这样，质量较低的国内农产品在和国外高质量的农产品竞争时失去了价格上的比较优势。销售市场的缩小，势必对农业生产的结构和数量产生重大影响，从而影响到抵御市场风险能力很弱但数量庞大的农民的切身利益。另一方面，国家对农业生产的宏观调控的空间和力度将受到影响。虽然我国目前实施的大部分农业政策和措施比较符合WTO农业协议的“绿箱政策”的规定，不需要做太大的减让承诺，但是在农产品的价格保护制度、生产资料价格补贴等等方面的扶持性措施将会受到限制。

3. 我国用于进口国外农产品的外汇数量将会出现较大幅度的上升

根据世界粮农组织等国际机构的预测，由于发达国家在乌拉圭回合农业谈判中较大幅度地削减了农业补贴，长期以来被有意压低的世界农产品价格特别是粮食价格必然出现恢复性上涨。我国农产品市场开放以后，大量国外农产品的进口势必增加外汇负担。虽然我国的外汇储备量居世界前列，但是相对于越来越



庞大的对外贸易总量来说，外汇仍然相当紧张。



二、农业保护的国际经验

（一）发达国家与发展中国家农业贸易保护政策与措施的比较

1. 发达国家农业贸易保护政策与措施

作为世界上最大的农业生产国与农产品贸易国，美国的农业贸易政策对其国内生产与国际市场有着深远的影响。美国农业贸易政策的法律依据是农业法和贸易法，如《1990年食品、农业、资源保护和贸易法》、《1978年贸易协定法》及《1988年综合贸易法》。尽管其不同时期、不同背景的农业政策的目标含义不尽相同，但历史地看，美国农业政策的基本目标是提高农业生产率，增加和稳定农业收入，增进社会福利和农村发展。美国农业贸易政策的基本目标是使美国农产品进入外国市场，抵消对美国利益有不利影响的外国贸易立法，使美国农业生产者能参与国际竞争，并稳定树立美国在国际农产品市场中可靠的供给者地位。美国农业贸易政策的出发点是支持国内农业价格与收入，鼓励出口。实际上，美国所实行的农业贸易政策，主要目的在于扩大农产品的国外需求，减轻剩

余产品对国内市场的巨大压力，使国内农产品价格保持在国内政策措施所支持的高价水平上。其主要政策措施是利用经济、技术方面的优势对其农产品生产与出口进行巨额补贴；同时通过关税和非关税壁垒限制其他国家农产品的进入，保护本国的农业生产。

欧共体是左右世界农产品市场的另一主要力量。欧共体的农业及农业贸易政策的依据是共同农业政策。其主要目标是：提高农业生产率，促进农业发展；提高农业生产者收入，保证农村人口达到适当的生活水平；稳定市场，保证必要的农产品供应；保护内部市场，实行农产品自由贸易，促进内外部市场的销售。共同农业政策的主要措施有：征收进口差价税，确保国外农产品的进口不会降低国内支持的价格水平；干预性收购，由政府机构按保证价格收购某些农产品，以防止市场价格下跌到低于某一确定的干预价格水平；提供各种出口补贴或补偿，以弥补国内市场价格和向非共同体国家出口所付价格之差额，从而增强共同体农产品在世界市场上的竞争能力。

日本在20世纪60年代曾经是实行高度农业保护主义的国家。政府当时主要是采取严格的进口限额与进口垄断来维护对国内农业生产的保护价格。20世纪70年代以后，随着贸易自由化的进展，其农业保护主义有所抑制，农产品自给率下降，进口有所增加。尽管

如此，日本的农业保护主义倾向仍然是世界上最高的国家之一。日本农业与贸易政策以其农业法为依据，政府把食品安全作为农业政策的重点目标，同时把保护日本膳食结构特征以及提高农业生产水平，保护自然资源及农村村庄的完善列入政策目标。日本农业贸易政策的结构特征表现为，一方面用保护主义措施来限制农产品进口，另一方面则采取保护价格政策来支持国内农产品的价格。其主要政策措施是：①实行管理价格制度和制定最低价格制度。由政府规定农产品的收购价格，对某些农产品制定收购的最低价格；实行稳定范围价格制度，对某些农产品规定上位价格和下位价格。当价格低于下位价格时，政府就进行收购；当价格高于上位价格时，政府就将收购的农产品抛出，这样就可使价格稳定在一定范围内。②实行交付金制度和稳定基金制度。前者是由政府支付必要的、未达到政府规定价格水平的差额部分，以保证某些农产品的再生产；后者则是设立一定的基金，当市场价格暴跌时，用这笔基金补偿某些农产品生产者的损失。

尽管对农业实施保护的动机和依据各式各样，但发达国家实施农业及其贸易政策的目标，综合起来有以下几点：①农业收入支持。这是许多发达国家实施农业保护政策最普遍的目标。政府通过制定有关农业政策来寻找农业与非农业部门收入在一定程度上的均

衡，并且采取一些稳定农业生产者价格的措施支持农产品价格和农业收入。②扩大农产品贸易，鼓励农产品出口，限制进口。许多国家的农业政策中直接规定了扩大农产品出口，减少农产品进口的目标，采取的措施主要有农产品生产与出口补贴，关税与非关税壁垒。③保证食品安全。这是所有国家的战略目标。各国政府都把实现食品自给达到政治上合乎需要的程度作为农业政策的一个主要目标。④支持消费者价格。在极力保护与支持生产者的同时，许多国家的政府还把农业政策作为广泛的社会福利考虑，借以扶持不同地区及不同收入层次消费者的食物需要。

2. *发展中国家农业贸易保护政策与措施*

农业虽然是大多数发展中国家的主导产业，是工业化与经济增长的基础，但几乎所有发展中国家都未给农业立法，其农业与贸易政策目标也没有明确规定。但是发展中国家大量的政策实践所包含的政策目标主要表现为：保证消费者的食品有稳定且趋于下降的价格；保证食品供应持续稳定，确保食品安全；稳定生产者价格，增加收入，扩大生产，扩大农产品出口，减少进口，为工业化提供资源与积累。发展中国家所采取的农业贸易政策措施亦是种类繁多，主要有生产者价格支持、农业税、消费者价格上限、禁止出口、进口垄断、投入补贴等等。其基本机制是：对基本粮

食等农产品实行固定的或最低限度的生产者价格，通过政府部门收购把价格控制在最低限度水平，或使市场价格趋向政府目标水平；控制进出口农产品的数量和国内价格，使消费者价格保护在某一低水平；对某些主要的农产品直接或间接地提供消费者价格补贴。

3. 发达国家保护农业的手段侧重于价格和收入补贴，发展中国家则倾向于投入品支持

(1) 大多数发达国家（地区）主要通过价格保护措施来保护农业。其中日本是利用价格干预措施（主要是边境措施及国家控制出口贸易）保护农业程度最高的国家。1986年日本向农业部门提供了相当于农业产值66.18%的价格补贴。其次是欧共体。他们通过差价税、出口补贴、出口退税等边境措施及政府干预收购等措施，向农业部门提供了相当于农业总产值45.97%的补贴。其余国家依次是加拿大（27.66%）、美国（15.43%）等。新兴工业化国家（地区）对农业的保护也不亚于发达国家，其中韩国高达53.9%。而一些发展中国家虽然对农业是正保护，但它们往往通过价格政策对农业征取用于工业化的资金。1986年印度通过国家农产品定价政策及控制进出口贸易等措施，向农业征收了相当于其农业产值的21.41%的变相税收；其他对农产品负保护的发展中国家（如巴基斯坦、阿根廷等），通过农产品价格向农业变相征纳的

税额就更加高昂，如阿根廷1986年通过征收农产品出口税等措施，从农业争取相当于农业总值25.8%的费用。

(2) 几乎所有的发达国家都向农业提供直接补贴，以保护农业的发展。加拿大与美国是发达国家中提供直接补贴最多的国家。1986年加拿大通过实施农业稳定法补贴、作物保险补贴等措施，向农业提供了相当于其总产值18.29%的收入补贴。美国通过差价补贴、作物保险、灾害补贴等手段，使直接补贴率达到15.62%。日本(3.48%)及澳大利亚(2.72%)也通过各种措施向其生产者提供一定的收入补贴。发达国家中，只有新西兰没有直接利用补贴措施保护其农业，发展中国家也未使用这种手段。

(3) 与以上两种措施对农业提供的保护措施相比较，发达国家利用投入品支持、市场营销补贴措施保护农业的程度相对低一些。但新西兰的投入品支持率及市场营销补贴率却相对较高。相对来讲，大多数发展中国家都是通过投入品支持来促进农业发展，几乎没有一个国家对农业进行直接补贴。印度与泰国投入品支持率分别为9.22%、3.83%。对农业实行负保护的巴基斯坦，其投入品支持率达4.2%。大多数发展中国家没有或很少对农产品的市场营销提供支持。

4. 发达国家与发展中国家农业贸易政策的比较与启示

仔细分析发达国家与发展中国家农业贸易政策，可以发现一些值得人们深思、可供我国借鉴的现象。发达国家农业及其贸易政策的重点在于支持和保护农产品生产者价格与收入，其突出特征是给予农业价格和收入以高额补贴，对农业是正方向的保护，并由此来影响整个国际农产品市场的格局。与此相反，发展中国家的政策措施则往往偏重于保护消费者，广大发展中国家对农业生产采取反向负保护的做法，奉行抑制农业生产和生产者收入增长的政策。许多发展中国家由于国内宏观经济政策与农业发展战略相互矛盾，实际上往往形成一套严重忽视农业及农产品贸易的政策体系，在强调农业的重要性，给农业以干预的同时，其政策实践常常阻碍农业的发展。

发达国家与发展中国家农业与农业贸易政策及其目标反差，结果导致发达国家的粮食等农产品大量过剩，发展中国家却经常面临粮食短缺的危机；导致世界农产品供求失衡，陷入恶性循环，国际农产品市场严重扭曲。在国际市场上，一方面，国际粮食市场上出口的粮食大部分在生产成本高昂的发达国家生产；另一方面，大多数进口粮食是在生产成本较低的发展中国家消费。因此，在世界农业生产上，很难区别哪

个国家具有比较优势或比较劣势，农业生产的比较利益不能体现优势趋动机制。

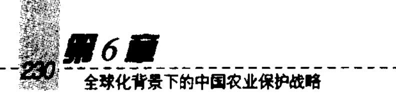
（二）国外农业保护政策的特点及其对中国的启示

1. 国外农业保护政策的主要内容

总体来看，当前国外在农业保护方面的主要措施有以下几点：

(1) 农产品价格支持。这是农业保护政策最初、最明显的途径，也是各国保护农业最常用的手段。基本做法是政府事先规定农产品的保护价格，包括目标价格和干预价格。目标价格是在农产品上市季节前规定的，一般高于市场价格，是农产品价格变动的上限；干预价格即收购价格，是农产品价格变动的下限。当市场上农产品价格低于干预价格时，由政府按干预价格收购，差额由国家补贴；当市场上农产品价格上涨高于目标价格时，国家向市场上投放储存的农产品平抑市场价格。美国2/3左右、欧共体70%的农产品享受保护价。价格支持有利于保持市场供求平衡，保证生产者的经济利益，稳定农业生产。这是我国近几年对农产品价格支持措施的一种借鉴。

(2) 补贴制度。即政府通过预算支出给农业生产者补贴，以实现农业部门的收入目标。农业补贴制度主要分为直接收入补贴和出口补贴两大类。前者主要



包括：针对生产者提供的农产品给予的补贴；根据这种制度，生产者将得到指定农产品保护价与市场价之间差额的政策补贴。针对耕种面积和饲养的牲畜数量的补贴；针对农场和农场主的补贴，这种补贴的基础是农场的规模和市场上收入的多少。直接收入补贴措施能直接增加生产者的收入，防止他们与其他行业人员收入差距的扩大。为扩大本国农产品出口，增强在国际市场上的竞争力，许多国家都实行国际贸易价格补贴政策，对出口农产品的价格高于世界上市场价格之间的差价由政府给予补贴。如美国等农产品过剩国家，往往压低农产品出口价格，压低部分由政府补贴，以此来扩大在国际市场上的占有率。

实施价格支持和补贴制度，所需投入巨大，是非发达国家难以承担的。据统计，1996 年发达国家实施农业补贴和价格支持所投入的资金在农业总产值中占 36%。其中日本的农业补贴额高达 405 亿美元，美国为 235 亿美元。

(3) 财政信贷政策。主要是政府通过财政投入和信贷扶持，改善农业生产条件，提高农业生产率，以增加农民收入。财政支农重点因不同的国情和不同发展阶段有所区别，但归纳起来主要包括三方面：一是投资于农业规模化经营，提高农户的技术装备水平；二是投资兴修水利设施和农村道路，改善农业发展的

基础设施；三是投资于农业科研、推广、教育等方面，增强农业发展的潜力。在发达国家，国家财政对农业的投入一般占有较大比重，日本1979年占固定资产总投资的7.3%，法国1984年达到13%。足够的财政投入能改善农业发展的条件，弥补单个农户力量的不足，对促进和保护农业起到了巨大的作用。

各国政府还通过政策性的农业金融机构发放低息贷款，通过信贷扶持鼓励农户增加投入。银行贷款的形式要比国家财政直接拨款的方式灵活多样，可根据不同的需要以不同方式支持和引导农业发展。如通过提供中长期低息贷款鼓励农户进行土地改良、购置大型农业机具，发放优惠性贷款引导农户生产国家所需要的农作物，等等。

(4) 关贸保护。对农产品实行关贸保护是指政府通过关税及非关税壁垒等方式控制农产品的进口，以维持本国农产品的高价格水平，保证农业收益率和农户收入不因外来廉价农产品的冲击而下降。关贸保护是各国保护农业的一种行之有效的手段，它不必背上沉重的财政包袱，而且见效甚快，所以为各国所常用。如欧共体制定了农产品的“门槛价格”，即外来农产品到达港口的最低价格，对低于这一水平的进口农产品要征收“可变进口关税”，使进口农产品的价格与国内价格处于同一水平上。实行关贸保护，还可以利用进

口配额、检疫制度等非关税壁垒直接限制或禁止进口。关贸保护这一政策构成了有效保护本国农业、排斥农产品进口的贸易防御体系，但也容易引发出口国的贸易报复，从而造成贸易争端。

除此之外，建立农业保险制度也是世界各国实施农业保护的一项重要措施。

总的来看，实施农业保护政策表明各国政府对发展农业非常重视。从各国实施农业保护的结果看，它对于促进农业的发展、农产品产量的提高也起到了有力的推动作用。从1955～1965年，欧共体农业名义保护率由35%上升到45%，各成员国的主要农作物产量也有了大幅度提高，除杂粮外，6种主要农产品自给率达到102%～124%，主要农产品由净进口变成净出口。欧共体实施“共同农业政策”后，在农业保护政策刺激下，原西德农产品出口比进口增长快12倍。在人多地少的东方国家和地区，日本、韩国、中国台湾通过实施农业保护政策，在工业发展的同时，农业也有了长足进步，主食大米基本实现自给，甚至有些农产品能够出口。因此，对于农业保护政策的积极作用，应该给予肯定。

2. 国外农业保护政策的特点

考察国外农业保护政策的基本情况，主要有以下几个特点：

(1) 实施于经济发展水平的较高阶段。虽然欧洲一些国家很早就实行了某种农业保护措施，但全面实施农业保护政策是在二战以后进行的。这些国家已经实现了工业化和现代化，经济发展已达到一个很高水平的阶段。韩国也是在20世纪60年代后期，工业化进程已取得重大成就后对农业实施保护的。在这一时期，虽然农业产值在整个国民生产总值中所占比例已很低，但农业在国民经济中的重要作用并没有削弱。经济的现代化和经济建设的巨大成就，也为这些国家对农业实施保护提供了技术手段和物质基础。

(2) 多数人对少数人的保护。各国在推行保护政策时，大都注入了大量资金，这不仅是为了改善农业的生产条件，也是为了制止农业人口与非农业人口收入差距不断扩大的状况，以直接提高农业人口的收入，这也只有在农业人口所占比例极低的情况下才能实现。在这些国家的工业化过程中，大量农业人口已被第二、三产业部门所吸纳，从农村迁移到城市，农业人口占总人口的比重一般都在10%以下。如1993年美国为2.3%，英国为2.3%，德国为3.5%，加拿大为4.4%，即使韩国也仅为11%。实施农业保护政策，实际上是多数人对少数人的保护，是国民收入在生产者和消费者之间的再分配。

(3) 具有追加性特征。实施农业保护的代价较大，

对农业的大量投资和补贴，加大了政府的财政支出。据统计，1990年发达国家实施保护政策需要每个非农业家庭支出1400美元。而且，农业保护支出具有追加性特点。为了平衡农业人口的市场工资水平与全国平均收入水平间不断扩大的差距，以及支持农户购买日益现代化的大型农业机械，需要不断加大保护的程度，从而使农业保护政策表现出成本不断增加的追加性特点。这不仅使一般发展中国家难以承受，即使发达国家也苦不堪言。

（4）农业保护政策在发达国家已走过高潮阶段，开始迈向收敛阶段。实施农业保护政策不仅成本高，而且造成了资源配置的效率损失。欧共体内部由于农业保护政策扭曲了资源配置机制，结果使英、德这些不具备粮食生产比较优势的国家也大量增加了粮食生产，内部农产品贸易量大减。从世界范围看，欧共体粮食生产发展了，意味着更具比较优势，如澳大利亚、加拿大等粮食生产国家未能得到充分发展。而且实施保护政策，加剧了各国对外贸易的摩擦，当前农产品贸易战是欧美贸易争端的重要内容之一。鉴于此，“乌拉圭回合”谈判经过多方反复磋商，最终达成了“农业协议”，提出发达国家在2000年、发展中国家在2004年前取消农产品贸易壁垒和出口补贴。这标志着农业保护政策开始走向收敛。

3. 国外农业保护政策对中国的启示

当前，中国农业的发展正面临着加入世界贸易组织所带来的巨大冲击，如何保证中国农业的健康稳定发展，我们可以从国外对农业进行保护的做法中得到一些启示。

(1) 中国对农业保护势在必行。实践证明，大多数国家实施农业保护政策取得了显著成效，不仅稳定了农业的发展，而且农业机械化和现代化水平的提高又为工业的进一步发展提供了广阔的市场，从而带动了整个国民经济的持续发展。与国外相比，中国农业在国民经济中有着更为重要的作用，居于基础地位。回顾建国后农业的发展历程，农业的基础作用可概括为：从为工业发展提供积累资金，到现在增加市场需求，扩大国内生产，带动经济发展。

中国工业化的起步，是在国民经济发展低水平条件下开始的。世界上工业化先行国家的产业转化，大都沿着农业——轻工业——重工业的顺序进行。中国的工业化通过超前发展重工业开始。重工业无法从轻工业部门获得大量发展资金，而只能从农业中抽取。这是因为农业是中国最重要的生产部门，农业成了工业化积累的主要资金来源。由于农业在农产品和资金两方面对工业化的支持，工业获得了高速发展并形成完备的体系，较快地奠定了中国工业化的基础。与此

同时，农业本身付出了沉重的代价，农业新创价值的1/4左右被工业部门抽走，自身积累被削弱，农业机械化和现代化进程缓慢。

随着传统计划经济向社会主义市场经济的转变，农业在国民经济中基础作用的表现形式也随之变化，由向工业发展提供资金转向提供市场。农业和农村经济的发展，为国民经济的持续快速发展提供了新的动力。中国居民的主体在农村，农村人口现有9亿多人。在收入水平极低的情况下，农村只能说是一个潜在的大市场。改革开放20年来，随着农民收入水平的提高，农民的商品消费数量随之增加，中国农村正在由一个潜在的大市场变为现实的巨大市场。尤其是在工业生产能力过剩、城市消费趋于饱和的情况下，开拓农村市场对于国民经济的持续快速发展更为重要。

然而，中国农业的发展前景并不乐观，面临着诸多问题：

第一，中国农业生产基础薄弱，具有突出的弱质性特征。中国农业生产资源尽管总量上极为丰富，但人均占有量极低，稀缺度高。这种资源的先天不足性，在很大程度上制约了中国农业生产的发展，构成了农业发展中无法改变的先天不利因素。农村实行包产到户后，户均耕地狭小的问题更加突出。土地经营规模狭小，使用新技术新设备增加的效益不明显，从而妨

碍了农业生产率的提高，延缓了农业现代化进程。中国农业的弱质性还表现为农民素质低下和科研能力的落后。

第二，市场经济的发展给中国农业的发展带来严峻的考验。在中国向社会主义市场经济全面过渡阶段，千家万户的小规模农户经营，不仅要抵御自然风险，而且更要承受市场竞争所带来的巨大风险。中国农业要在市场竞争中稳定发展，就必须得到有力的保护和支持。

第三，加入世界贸易组织将对中国农业的发展产生巨大挑战。由于农户经营规模小，经营手段落后，中国农业劳动生产率较低，单位农产品成本较高。与国外农产品相比，大多数中国农产品价格偏高，质量偏低，在市场上缺乏竞争力。“入世”之后，大量低廉农产品进入国内市场必将对中国农业的发展产生巨大冲击，降低农业生产效益，挫伤农民从事农业生产的积极性。农业不稳，整个国民经济发展就不稳。中国目前已处于工业化中期，工业发展已具备了自身积累的能力，从国外发展经验看，中国对农业实施保护的时机基本成熟。

(2) 中国对农业实施保护必须立足实际，构筑一套符合国情的农业保护政策。西方发达国家对农业实施保护，虽取得了明显的成绩，但也付出了巨大的代

价，对农业的巨额投资已成了这些国家沉重的财政负担。中国仍是发展中国家，实现工业化的任务极其繁重，资金较为紧张，不可能投入巨额资金支援农业。中国居民中有70%居住在农村，靠少数城市居民来全面保护农民也是不可能的，中国决不能走西方全面保护农业的老路。中国必须从实际国情出发，走出一条低代价、高效率的具有中国特色的农业保护道路。

三 WTO与中国农业保护

（一）WTO农业框架协议的主要内容

WTO农业框架协议实际上就是《乌拉圭回合农业协议》。该协议第一次明确规定了关于世界农产品贸易的纪律和准则，其范围涉及所有主要农产品。《农业协议》从1995年1月1日开始生效，主要内容有四个方面：

1. 市场准入

鉴于各国通过关税和非关税壁垒措施来限制农产品的进口，因此农业协议从“削减关税”和“贸易措施关税化”两个方面提高市场准入程度。即以1986年~1988年为基期，发达国家在六年内（到2000年）农产品进口简单平均关税削减36%，每项最低削减15%；

发展中国家在10年内（到2004年）农产品简单平均关税削减24%，每项最低削减10%。各缔约方必须将其在农产品贸易中所实施的各种非关税壁垒措施转化成同等保护程度的关税化措施，并逐步降低进口税率，保持关税化商品目前的进口准入量。如果基期的进口不足国内消费量的3%，在实施期限结束时，扩大到5%。最低准入的进口数量应享受较低的或最低的关税。

2. 进口补贴

协议要求各成员国承诺削减其补贴农产品出口的数量与预算开支。以1986~1990年为基期，发达国家在6年内将有补贴的农产品出口数量减少21%，出口补贴预算开支削减36%；发展中国家在10年内，将有补贴的农产品出口数量减少14%，出口补贴预算开支削减24%，对在基期没有出口补贴的农产品，则禁止在今后对该产品实施出口补贴。

3. 国内支持

协议中关于国内支持减让的对象是指除所谓"绿箱"政策之外的其他支持政策，其范围包括：价格支持、营销贷款、面积补贴、牲畜数量补贴，种子、化肥、灌溉等投入补贴，以及某些有补贴的贷款计划等等。协议规定，只要上述国内支持总量（AMS）不超过该农产品生产总值（或农业生产总值）的5%（发展

中国家则为10%)，就无需削减其国内支持。以1986年~1988年为基期的平均AMS水平为基础，自1995年开始，发达国家在6年内削减20%的AMS，发展中国家在10年内削减13%的AMS。

4. 卫生及动植物检疫

协议规定，允许各个成员国采取正常的以保护人类健康、动植物生命安全及其生长为目的的措施，但这些措施不应构成不公正的歧视，从而造成隐蔽性对农产品国际贸易的限制，所采取的检验措施和依据原则应以国际标准、准则和建议为基础。

总之，WTO农业框架协议条款的核心，是消除能引起农产品贸易扭曲的各种政策，以实现农产品自由贸易的平等竞争。在加入WTO谈判中，我国政府已承诺按乌拉圭回合农业协议要求，减让农产品关税，并根据多边贸易规划调整国内政策，这是我国必须承担的义务，同时，我们可以享受缔约国应有的权利。就我国目前农业发展状况而言，入世后，我国农业发展既受到冲击，又得到促进。

(二) WTO基本框架对我国农业保护的影响

1. 市场准入的保护空间缩小

(1) 加入WTO，我国失去所有农产品的非关税手段，国内市场仅剩关税这个惟一的保护措施。而长期

以来，我国农产品进口主要采用非关税措施进行调控，如配额管理、许可证管理等。显然，非关税政策手段的丧失，不利于我国对市场准入的宏观调控。

(2) 中国不具有将原有的非关税措施合法地转化为关税的手段。按 WTO 规则，关税成为惟一的贸易保护手段后，各国原有的非关税措施将转化为相应的关税值，并纳入关税体系一并实行减让。关税化的方法是：某种农产品的关税等值（使用了非关税措施的商品）该产品的国内市场平均价格—该产品或相近产品的国际市场平均价格。由于减让基期即 1986～1988 年我国的大部分农产品价格低于国际市场价格，关税化后的关税等值为负值，因此我国将无法使用贸易规则规定的关税化的手段。非关税措施合法关税化手段的丧失，同样不利于对农业的贸易保护。

(3) 上限约束关税于我不利。在丧失非关税措施合法关税化的机会后，只能采取上限约束的办法自主提出关税约束，但上限关税约束必须与缔约国方谈判确定。由于在漫长的 WTO 谈判过程中，美国一直对我国农产品关税高要价。因此，中国上限约束关税很难保持自主水平（我国主要农产品上限约束关税为 80% 左右，低限 65%）。

(4) 农产品关税要不断降低。即使我国自主提出的上线约束关税目标能够达到，根据规则要求，我国

的关税仍要不断降低。我国承诺加入WTO后10年内农产品关税平均水平削减22.1%，虽然高于发达的WTO成员国，但却低于大部分发展中的成员国。可见关税的逐步降低，同样不利于我国农业的贸易保护。

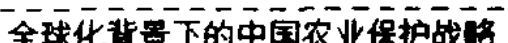
2. 国内支持政策空间缩小

（1）由于WTO规则的基期是1986~1988年，中国今后对农业的支持水平不能超过1986~1988年平均农业生产总值的10%，即约为485亿元人民币，按现行汇率为57亿美元。这是发展中国家的最低水平，与发达国家比较更低了。如美国减让后为191亿美元，日本为283亿美元，相比之下，只有57亿美元的支持基数留给中国。

（2）就WTO规则中的“绿箱”政策即免于减让协议而言，我国也处于不利地位。1986~1988年间中国用于粮食储备、基础设施建设、扶贫、灾害救济、生产资料补贴等的平均投人水平为276亿元人民币，按当时汇率折为76亿美元，仅相当于日本的1/2，还不及美国的1/3。

3. 出口竞争的保护空间缩小

出口补贴是增加农产品出口竞争能力的重要手段。WTO规则虽然对其进行约束和削减，但由于大部分成员有巨大的基数，即使削减后仍可继续补贴。我国在1986~1990年有出口补贴，但随着外贸体制的改革已



取消了这一措施。在谈判过程中我国提高的出口减让表中的基期金额高达62亿人民币，按当时汇率约为13亿美元，高于美国的近6亿美元的直接出口补贴水平。但美国认为在1986~1990年间，我国的农产品国内价格低于国际市场价格，出口具有竞争力，因而这些补贴未必属于贸易规则意义下的补贴，并且强调中方在很多场合宣称取消了出口补贴。因此，缔约方要求我国将出口补贴约束在零水平。如此，则不利于我国农产品出口。

（三）WTO条件下我国农业保护目标与框架调整的基本原则

1. 中国农业保护的现状

建国以来，我国与大多数发展中国家一样，选择了一条从农业积累财富来支援工业发展的道路，农业处于作“超额贡献”的地位。在我国实施的农业政策措施中，占上风的往往是农业负保护政策，主要表现在：国家通过“剪刀差”、税收和储蓄三种方式从农业中提取大量的剩余资金，致使农民收入下降，农业自我投入能力削弱；国家投资过度向工业倾斜，农业基本建设投入不足，水利保障能力下降，农业抗灾能力脆弱；农业生产资料价格上涨过猛，增加了农业生产费用和成本，农业经济效益随之下降；农产品流通梗



阻，价格暴涨暴跌，广大农民无所适从，损失惨重；我国出口农产品竞争能力削弱，同时国外廉价农产品大量涌入，冲击着国内市场；农村文化教育事业和农业科技事业发展缓慢，有些地方甚至出现了严重退化。以上我国农业保护的现状可从PSE计算值得到印证。

PSE（ProducerSubsidyEquivalent）即生产者补贴等值，是国际社会广泛用来反映政府的政策性措施对农业进行干预的数量指标，其含义是假定取消所有现存的政府对农业的扶持措施，则由此造成的农业收入的减少额同其原来的收入额之比的百分数。

对PSE的计算结果表明，1993、1994、1995这三年我国农业被剥夺的利益高达4054.31亿元，平均每年从农业中流出的净利益为1351.44亿元。价格的不合理、农业生产资料价格的波动是造成农业负保护的主要原因。从1994年开始，由于国内市场价格与国际市场价格的接近，边境措施所导致的收入转移额出现了明显下降，但农业税却居高不下，农业生产资料价格上扬的影响有增无减。PSE百分比值从1993年的-24.07%下降至1994年的-7.79%，1995年的-4.99%，虽然降幅明显，但农业负保护的状况依旧。

若用GATT和WTO《农业协议》中采用的AMS（国内农产品支持总量）测算标准，我国的农业也处在负保护的状态，1993、1994、1995这三年我国的AMS

总量分别为-434.94亿元，-1000.54亿元和-792.75亿元，与上述PSE值基本相符。

2.WTO条件下我国农业保护的基本目标

我国农业保护的最终目标是提高农业综合实力，包含三个方面的内容：一是以尽可能小的投入产出比，最大限度地满足消费者对农产品数量和质量的需求；二是产出的农产品尽可能地充分实现价值，从而尽快地转化为生产者的收入；三是具有吸引农业投入，自我发展与自我积累的能力。这个目标的第一项内容体现了对农业生产领域的保护，第二项内容体现了对农业流通领域的保护，第三项内容是第一、二项内容派生的必然结果。当这三项内容成为现实时，农业系统也就形成了稳定的良性循环，即低投入、高产出——高商品率（高出口率）——农民高收入——农业产业的低成本、高效益。目标的调整要求农业保护框架也相应调整。

3.WTO条件下我国农业保护的基本原则

（1）适度保护原则。我国农业保护有大量扩张的要求，但我国的宏观经济水平决定了我国的农业保护只能适度保护，具有不完全和渐进性的特点。我国不能达到发达国家那样高度的农业保护，原因在于我国是少数非农业人口对多数农业人口的保护。随着经济实力的增强，对农业保护程度将相应提高。

(2) 市场化原则。农业保护是一种政府行为，但其核心是营造良好的农业宏观环境，决不能干预农业的微观生产行为，取代或否定市场配置资源的基础作用。所以农业保护应最大限度地采用遵循市场经济规律、与市场兼容的手段，尽可能地减少行政命令。

(3) 效率原则。一是政府作为农业保护政策的制定者，政策的设计必须符合我国国情，在有限的WTO允许的保护空间下，要获得最大的保护成效，这是一个前提条件；二是作为执行者，政策的贯彻必须是高效率的，如划分各级政府的农业保护权责，加强农业财政资金的使用管理和监督工作，防止腐败现象的滋生。

(4) 可持续发展原则。优质的农业资源和良好的生态环境是提高农业生产力的基础。它们一旦遭到破坏，要再生和恢复是需要漫长时间的。并且，国际上一些民间和官方组织密切关注世界生态环境和自然资源的保护情况，有的国家借此高筑贸易壁垒。因此，农业资源和生态环境保护是我国农业保护的重要内容之一。

(5) “绿箱”原则。在WTO框架下，把国内保护措施分为两类：一类是不引起贸易扭曲的政策，称为“绿箱政策”。主要包括：一般性政府服务（如农业科研、病虫害控制、推广与咨询服务、市场促销、基础设施服务等）；食物安全的公共储备，国内食品援助，

自然灾害救济，结构调整援助，资源休作项目及投资援助等，环境规划计划，不利地区援助计划；另一类是产生贸易扭曲的政策，《农业协议》要求予以减让。“绿箱”政策为农业保护开了一扇大门，因此，我国的农业保护要用足“绿箱”政策，把“绿箱”政策作为WTO框架下中国农业保护的主要手段。

4.WTO框架下我国农业保护的政策空间

根据WTO农业规则，我国不仅可以享受缔约国应有的权利，享受参与国际分工的利益，而且要承担缔约国普遍承担的减让义务。总体上看，加入WTO后，我国农业保护政策的运作空间有所缩小，农业宏观调控的难度增大，提高农业自我发展能力的紧迫性增强。

(1) 关税。加入WTO后，我国将失去所有农产品的非关税手段，国内市场仅剩关税这一单一的保护措施。长期以来，我国农产品进口主要采取非关税措施进行调控，粮棉油糖等主要农产品均实行配额、许可证等非关税措施管理，其中粮食进口除大麦进口征收9%关税和小麦征收3%关税外，稻谷、玉米等均未征收关税。显然，关税减让和非关税政策手段的丧失，为国外农产品进入我国市场提供了便利条件，对我国在市场准入方面的宏观调控不利，也不利于我国农业的贸易保护。在不能将原有的非关税措施合法地转化为关税的情况下，我国只能采用上限约束的办法自主

提出约束关税，但上限约束关税必须承诺取消非关税措施，并通过与缔约方谈判才能确定，这就是为什么我国在加入WTO前需要分别与美国、欧盟等进行谈判，达成双边协议的重要原因。我国提出的保护农产品的上限约束关税为80%左右，底线为65%左右，即使保住了65%的底线水平，我国的关税约束与日本、加拿大、韩国、泰国、欧盟相比仍然很低。

(2) 国内支持。加入WTO后，国内支持的政策空间也不大。根据WTO规则，除免予减让的支持措施外，其他与农业相关的支持措施均需进行量化计算，并列入需要减让的国内支持总量之中。由于我国长期以来采取的是农业支持工业的产业倾斜政策，国家宏观政策的取向是“重工抑农”，向工业和农产品消费者倾斜。据此，按照WTO规定的基期1986~1988年计算，我国对农产品生产的国内支持措施水平为负值，即国家不仅没有给农民以价格上的支持，反而通过工农产品价格剪刀差，以低于国际市场价格的国家定价，拿走了一部分本应属于农民的利益，而对农民损失的补偿，大部分又被转移到了中间环节，农民没有直接享受应得的好处。负的国内支持总量，固然决定了我国不需要承担国内支持的减让义务，但同时决定了我国今后对农业的支持水平不能超过1986~1988年平均农业生产总值的10%，约485亿人民币。这不仅是发

展中国家较低的水平，与发达国家相比，这一水平就更低。可见，加入 WTO 留给我国的 485 亿元人民币的国内支持空间实在太小。

(3) 出口补贴。出口补贴是农业保护的重要措施，然而我国在这方面的运作空间却很小。鉴于我国在 1986~1990 年间的农产品国内价格低于国际市场价格，出口本应颇有竞争力。但美国等国据此断定我国存在较大的出口补贴，并要求我国明确承诺将出口补贴约束在零水平上。我国在这方面做了较大的让步。为了推动加入世贸组织谈判的进程，同时也出于深化改革和扩大对外开放的需要，在世贸组织第五次中国工作组会议上，我国代表团在宣布进一步降低关税，消除关税壁垒的同时，决定取消农产品出口补贴。而实际上，由于近年来农产品成本迅速上涨，农产品的低价优势已逐渐消失，许多重要的农产品，我国国内市场价格已高于国际市场价格，且农业补贴的减少，还将会导致成本的上升。因此，我国农产品出口竞争能力面临着越来越严峻的挑战，出口补贴的空间较为狭窄。

5.WTO 条件下我国农业保护的基本框架

如上所述，针对农产品国际贸易自由化的新趋势和世界农业新科技革命浪潮以及国内经济社会发展对农业提出的新要求，我国必须从现在就着手研究、制定和实施对农业保护的新政策。要确保这些新政策既

符合有关国际规则，又符合中国国情，且能对我国农业的发展真正起到保护作用，就必须有一个基本的政策构架做指导，或者说，必须从宏观上建立起一套较完整的农业保护的政策体系。

(1) 构建完善的农业宏观调控体系。政府营造良好的农业宏观调控环境对农业有着特殊意义，那就是弥补农业的弱质性和低比较利益。只有在健全的农业宏观环境下，才能增加经营农业的稳定预期，才能吸引各方对农业投入，增强农业综合实力。农业宏观调控体系包括政府利用倾斜政策，加大财政、金融、保险部门对农业的支持力度。如在财政对农业的投入方面，要按照《农业法》的规定，确保财政支农资金的增长幅度高于财政经常性收入增长幅度；要调整其结构和使用方向，主要向改善农业基础设施、促进农业科技进步、开展农村教育事业和培训、健全农产品市场体系等环节倾斜；在对农业贷款规模上，要保证其占新增贷款总规模的15%以上，并逐步提高农业贷款存量占国家信贷总存量的比重。

(2) 扶持农产品和农业生产要素市场建设。市场既关系到农民能否获取信息并用来指导生产，又关系到农产品的价值实现问题。因此，要增强农业综合实力，必须加强市场体系建设。加入WTO，为我国农产品和农业生产要素市场建设创造了良好的契机。我们

应当把握好这一机会，在农产品市场体系建设方面，要放开农产品价格，实行优质优价的原则，按农产品质量优劣和市场需求程度拉开价格差距，从而形成新的农产品价格机制。要在培育初级市场的基础上，积极组建专业批发市场，稳步发展期货市场和期权市场，最终形成以批发市场为中心的全国统一的农产品市场网络。在农业生产要素市场体系建设方面，要大力推进劳动力、资本、土地、技术和信息市场建设，为转移农村剩余劳动力和实现农业规模经营创造条件。

(3) 引导和支持按照比较优势原则调整农业产业结构。这是提高我国农产品国际竞争力和扩大国内需求的关键。我国过去一贯执行的是带有封闭性的进口替代政策，即鼓励和支持进口倾向农产品国内生产，给予进口倾向农产品的保护高于出口倾向农产品。在WTO框架下，面对整个国际市场，政府必须扭转意识，发展外向型农业。我国具有比较优势的是劳动密集型产品和部分技术密集型产品，如蔬菜、水果、畜产品、水产品等；而大量耗费土地的农产品没有比较优势，如棉花、油料、糖料的生产具有优势，但加工落后，削弱了竞争优势。按照比较优势原则，可把不具有比较优势的农产品（除粮食以外）的生产减少到最低安全水平，适当让出部分国内资源和国内支持，来重点发展那些具有比较优势的农产品的生产。同时，大力

发展农产品的精深加工，增加农产品附加值。这样，既可以提高农业综合实力，提高国际竞争力，又可以缓解人口增长与资源短缺的矛盾，增加农民就业和收入。

(4) 要加强对农产品国际贸易的保护。目前，我国关税结构不合理，因此需要设计合理实用的关税结构。农产品名义关税率很高，但实际关税率仅为15%左右。根据WTO的规则和我国实际情况，我国应当在降低名义关税率时，适当提高一些农产品的有效关税率。在加入WTO后，国外大量的农产品有可能采取低价倾销方法涌入甚至占领我国市场，为此，我国应加强执行反倾销法和反不正当竞争法的力度，加强反垄断和反倾销斗争。与此同时，要扶持农产品质量标准检测机构的建立，加快制定和完善与国际标准接轨的技术标准和质量标准。这既是保护我国农产品安全和消费者利益的措施，又是保护国内市场和进入国际市场的重要措施。最后，要加强WTO条件下合法贸易保护和“灰色地带”的研究和操作。WTO规则中有许多“例外条款”，这是妥协的产物。我国完全可以根据这些“例外条款”，实行适度的农业贸易保护，防止国外农产品的过度冲击。

四 建立完善的农业保护政策体系

（一）正确分析形势，给农业以适度保护

在不同的历史发展阶段，在不同的经济发展水平下，对农业应给予不同方式、不同程度的保护。因此，在制定保护措施时应加强以下几方面的理解和认识

1. 借鉴国际经验，认识保护的重要性和必要性

农业是国民经济的基础，各国都高度重视。我国是农业大国，农业是弱质产业，更应将保护农业的发展放在首位。我国目前农业保护的主要矛盾是认识保护的重要性和必要性的问题。应充分借鉴美国等发达国家在农业保护方面的先进经验，促进资源从非农产业向农业部门转移，并建立起完善的农业保护政策体系，如向农民提供信贷优惠、实施农业保险、生产控制等。

2. 选择合理的保护类型

农业保护分为农产品贸易保护、国内生产支持保护和农民利益保护三种。其中，农产品贸易保护是一种短期收益行为，而国内生产支持保护和农民利益保护是长期收益行为。在选择保护类型时应以能长期收益为主，同时还要适应国际社会的要求。在经济全球

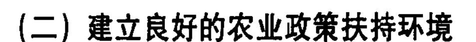
化、贸易自由化的趋势下，对农产品贸易进行保护无疑违背了国际规则。因此，我国农业保护应主要采用国际所认可的国内生产支持保护和农民利益保护两种类型。

3. 正确确认保护的物质基础

我国处于工业化中期，工业发展水平还远没有达到反哺农业的程度。因此，对农业实施保护似乎违背了“多数人保护少数人”的规律，而是少数人在保护多数人，其实不然。过去，我国一直以农业哺育工业，至今工业已有足够的能力实现自我积累和自我保护，不需要再从农业上获取资金。因此，加强对农业的保护，仅仅只是实现工业与农业之间的平衡发展，是以农业自身的积累对农业实施保护。只有增加对农业的积累，才可能更有效地保护农业。

4. 正确确认保护措施的适用范围

目前我国农产品正由卖方市场向买方市场转变，“卖粮难”现象时有发生，但这并不意味着我国农业全面过剩的阶段已经到来。我国农产品目前只是暂时的、结构性的过剩，对农业保护措施的选择应充分认识到这一点，既不能采用短缺型保护，也不能实施过剩型保护。



（二）建立良好的农业政策扶持环境

农业问题不可能仅在农业本身的范围内得到解决，必须从根本上改变传统体制下形成的不利于农业发展的资源分配格局。因此，不能仅仅在农业内部做文章，或者依靠政府经常变化的优惠，而必须建立一个保障政策实施的良好外部环境，一方面使农业能够参与市场竞争，另一方面，在竞争中又能得到国家的支持与保护。

1. 正确处理工业和农业的关系

对农业实施保护意味着社会总资源配置结构的调整，即资源由过去的向工业过度倾斜转为适当减少对工业的资源投入，增加对农业的资源投入。在国民经济增长速度的构成中，适当降低工业增长速度，提高农业增长速度，调整工业与农业的发展速度比例。世界发达国家和发展中国家工业化经验表明，工业化初期农业剩余为工业化提供最初的原始资本积累。而进入工业化中期后，工业必须反哺农业，工农业发展速度比为2～2.5:1，工业化后期为1.5～2:1。我国的工业化已进行了将近50年，完整的独立的工业体系已经建立起来，工业产值在国民经济中所占的比重大约在80%左右，可以认为工业化进入了中期阶段。所以，在2005年前后把工农业发展速度比例调整到3:1或

2.5:1，既是必要的也是完全可能的。我国工业的高速发展是建立在对农业的剥夺的基础上，对农业实行保护，就意味着工业必须反哺农业，同时要求工业必须真正提高自身的经济效益，增强自我积累和自我发展能力。因此，如果连工业的粗放、低效、缺乏市场竞争能力等问题都不能很好解决（这个问题是当前我国企业遇到的最大也是最难解决的问题），那么农业保护战略十有八九要落空。

2. 建立农业收入支持体系，稳定农民收入

根据国际经验，农业收入支持可分为直接收入支持与间接收入支持。直接收入支持主要有：对农民的直接收入补贴，如灾害补贴、差额补贴、农产品储备补贴等。农业税属于收入政策范畴，只不过它是一种反向支持措施。间接收入支持措施主要指：农业优惠及贴息贷款（提供利息补贴）、提供投入（燃料、化肥、农药、运输等）补贴，农业保险计划，农产品储备制度等等。WTO农业规则在强调减少国内价格干预、开放国内市场时，对收入支持政策的要求较为宽松。比如，农业协议的“绿箱政策”没有限制粮食安全储备补贴、国内粮食消费补贴、灾害补贴、收入安全计划、农业保险等收入支持政策，但对农业投入补贴有一定的限制。因此，可通过强化收入支持来实现农业稳定发展，提高农民的收入水平。



3. 尽快设立“国家农业保护基金”

加入WTO后，我国农业是面对两个市场，受双重约束，客观地说，形势严峻。由于农业建设投资巨大，单纯依靠国家财政投资是十分有限的。根据目前国家财政和社会财力分配格局，借鉴国家设立有关基金发展国民经济“瓶颈”产业（铁路、电力）的经验，建议制定新的特殊政策，允许从全社会范围合理并适度地筹措资金，设立“国家农业保护基金”，纳入国家预算管理，列收列支，专门用于农业保护。基金主要来源有：从国有土地使用权出让金收入中划出一部分；对计划外固定资产投资征收一部分；对未纳入预算内管理的各部门和地方非农业基金征收一部分；从国家每年定购的约500亿公斤商品粮（含农业税征收部分）中每公斤加价2~4分钱筹集一部分。根据调查和向有关部门征询，我们认为从上述渠道筹集“国家农业保护基金”有一定的可行性和操作性。今后，随着经济发展可适当增加资金渠道，并以立法的手段予以规范。

4. 农业保护法规化、制度化、规范化

农业保护由于其效应的滞后性，在实施过程中往往出现不连续、不彻底，甚至摇摆不定的情况，因此必须将农业保护政策以有一定制约性的形式体现出来，即法规化、制度化。如制定《农业保险法》、《农产品流通制度改革条例》等。另外，由于农业保护的特殊

性，应根据不同的时期，修正相应的法规和制度，使其不断发展完善，同时适应国际社会的要求，如：制定反补贴及反倾销法，使我国既能进口少量的受补贴的国外低价农产品，节约外汇，又能防止国外有补贴的农产品的过度进入而冲击国内生产。

（三）调整农产品进口政策，提高粮食安全水平

总体上看，我国过去的许多农业贸易保护政策措施已经过时，不适应当前的新形势。这种不适应性主要表现在：一是手段不适应。按 WTO 规则，加入世界贸易组织后，关税成为惟一的贸易保护手段。而长期以来，我国农产品主要采用非关税措施进行保护。二是税率不适应。目前我国农产品关税税率设置非常不合理，粮食等大宗农副产品进口数量很大，但关税很低，而许多小商品进口数量较少，关税率却很高。这样加权平均后的税率虽然低，但按农产品品种平均的税率却很高。三是由于我国的农产品保护水平一直是负保护，因此设立的较高关税水平并未发挥保护作用。因此极有必要进行调整：

第一，采取关税上限约束办法，控制国外农产品的进口。我国以往都是通过配额、许可证等非关税措施对粮食、棉花、食用油、糖料等农产品进口实行调控，但是 WTO 的农业协议不允许使用非关税措施，而

关税化政策对我国也不见得有利（关税化的方法是，某种农产品的关税等值＝该产品的国内市场平均价格－该产品或相近产品国际市场平均价格）。所以，最可行的办法是通过和缔约方谈判，采取上限约束的办法自主提出约束关税，在一定期限内有效控制国外农产品对我国市场的冲击。

第二，要有效利用农业协议的争端解决机制及我国的反补贴及反倾销法，使我国既能进口少量的受补贴的国外低价粮油等重要农产品，节约外汇，又能防止国外有补贴的农产品过度地进入而冲击国内生产。

第三，利用乌拉圭回合对环境与动植物检疫的规定，进一步加强进出口动植物检疫工作，以保护国内市场，确保国内环境和人民健康及动植物的生命不受危害。

（四）进一步调整和优化我国农业结构

适应农产品国际贸易自由化的趋势，国内农业政策需要作相应的调整，其核心是要依据我国农业的比较优势，推动农业结构的变革，提高我国农业的整体效益，以使我国农业从此走上良性发展的轨道。大量研究表明，我国在粮食等土地密集型农产品上已处于明显的劣势，而在肉类、水产品、蔬菜和水果等劳动或资本密集型农产品上仍然具有明显的比较优势。为

此，有必要调整传统的农业发展目标，实现由追求产量的增长向追求质量和效益的提高的转变，使农业结构由以生产资源密集型产品转向生产劳动密集型和劳动——资金密集型产品。要根据各地农业资源的禀赋条件和农产品市场的变化，不断优化和调整农产品品种、品质结构，重视发展以农副产品为原料的加工业和运销业，拉长农业的产业链条，实现多层次增值。

总体而言，农业结构的调整要以国内国际市场为导向，以科技进步和宏观调控为手段，以提高质量和协调发展为目的，在坚持粮食等基本农产品总量稳步增长的基础上通过结构的调整和优化，使农业比较收益和农民收入水平有明显提高。调整结构，关键在如下两点：一是重视发挥比较优势。除粮食外，其他农产品原则上按比较优势组织生产，适当让出部分农产品的国内市场，逐步减少不具备竞争优势的农产品生产，大力发展具有比较优势的农产品，开拓国际农产品市场。同时，充分利用我国劳动力充裕的有利条件，继续发展劳动密集型的农产品生产，逐步实现由生产资源密集型产品向生产劳动密集型和劳动——资金密集型产品的转变；二是按照品种、品质、产量、效益相统一，生产、销售、加工、转化相协调的方向，实现区域间的适度分工与协作，推进农业的区域化、专业化和产业化进程。

具体可考虑这些政策：第一，政府宏观调控，设立农业结构调整基金，或由政府有关部门，或由银行设立，专项用于扶持农民调整和优化农业结构。在稳定粮食的前提下，大力发展水果、蔬菜等作物种植，加快畜牧业发展步伐，下决心发展农产品加工业；第二，加强农业市场体系建设，特别是市场信息系统建设和农产品质量标准体系的建立，保障结构调整的信息需求，提高农产品质量，为扩大出口创造条件；第三，强化社会化服务体系建设，为农民提供全方位的服务。要积极创造条件，推进农业的区域化、专业化和规模经营，逐步提高我国的农业现代化水平。

（五）积极推动农业产业化经营，发展高产高质高效的“三高”农业

美国、加拿大、澳大利亚等发达国家农产品之所以具有强大的国际市场竞争力，另外一个非常重要的因素就是建立了以集约化大规模经营为基础的现代化农业。如加拿大每个农业劳动力平均耕作的土地面积是109.17公顷，美国是66.81公顷，而我国仅仅为0.2公顷。集约化经营使得农业生产者有能力（取得商业贷款，获得政府资助，生产者联合投资等等方式）集中大量投资，大大提高农业生产效率，改善农产品品质，进行农产品深加工，增加产品附加价值。既增加

了产品的市场竞争力，又使生产者获得较高的经济效益。

农业产业化经营是符合我国农村实际情况的实现农业集约化经营的有效方法。它以具有国内外市场开拓能力的企业为龙头，以经济效益为中心，以农业生产的系列化服务为手段，通过种养畜、产供销、农工商一体化经营，把农业生产过程中的产前、产中、产后各个环节连接为一个完整的大规模的产业系统，从而最大限度的发挥整体效应和规模效应。从20世纪90年代中期以来一些地方的实践来看，取得了很好的效果。现在的问题是，要尽快总结农业产业化经营中的经验，解决出现的矛盾，协调处理好各方利益关系，有计划地在全国推广，提高我国农产品在国内、国外市场的竞争力。

发展“三高”农业，使农产品生产与加工向“多样化、优质化、营养化、安全化”方向发展，是提高我国农业的综合生产能力、农产品国际竞争能力和资源配置效率的重要举措。当前要充分利用农产品总供给比较宽裕的有利时机，加速培育高产值、优品质的动植物品种，改良现有品种，鼓励发展名特优新的高效产品；进一步推广农业新技术，增加科技含量高的优质农产品生产；提高农产品加工增值能力，增加农产品的附加值；加强农产品储存、运输和保鲜技术的

研究及“绿色食品”的生产开发等。

（六）充分利用 WTO 的“绿箱政策”

许多发达国家和地区通过价格干预或者直接补贴等等传统方式来保护农业，然而这些政策不符合 WTO 农业协议的贸易规则，肯定要被取消。从目前我国的财政情况来看，入世后也不可能实行较高的价格保护政策。所以，我国的农业保护应该而且也只能采取非价格保护策略，特别是利用 WTO 规则允许的“绿箱政策”。

“绿箱政策”又称作绿色补贴，包括政府用于救灾、环境保护、农作物病虫害防治、农业基础设施建设等一般性服务，此外还包括政府的与生产不挂钩的收入支持、农业结构性调整援助、农业区域援助计划、环境保护计划等等内容。

和价格保护所造成的负面后果相比较，“绿箱政策”一般只需要少量的财政投入。例如，增加农业科技研究方面的投资，促进农业技术推广；加强对农民的职业技术培训，提高农产品的科技含量；增加农产品的附加价值，推动农业产业结构调整和农业增长方式的转变；保护基本农田以及农业生态环境，间接减少农民的生产成本支出等等。“绿箱政策”不需要大量的财政支出，但是它的“外部经济和社会效益”却很

大，能够通过降低农业的综合生产成本，提高生产水平，提高农产品在国际市场的竞争力，从而实现对农业良性的和持久的保护。

（七）发展绿色农业，打破国际市场绿色壁垒对我国农产品的制约

绿色壁垒当前已经成为发达国家用来实施农产品贸易保护，阻碍发展中国家农产品进入的重要与合法的手段之一。我国入世以后，如果不重视发展绿色农业，打破绿色壁垒的限制，即使有巨大的国际市场空间，我国农产品也只能“望洋兴叹”。国际农业绿色壁垒主要有四个类型：绿色技术标准，如国际标准化组织的《国际环境监察标准制度》，要求农产品达到ISO900系列标准体系，欧盟的ISO14000环境管理系统；绿色环境标志，表明农产品符合质量、环保标准，对环境和人体无害，农产品只有获得该认证标志，才能进入市场；绿色包装制度，要求包装必须节约资源，减少废弃物，使用后能够回收再利用或者可以自然分解；绿色卫生检疫制度，规定了176种农药在农产品中的最高残留量、最高再残留量和指导性残留量，此制度越来越苛刻。

绿色壁垒对我国农产品出口的影响当前有以下几种：严格的卫生检疫制度。我国出口欧盟的冻鸡，出

口日本的猪牛羊肉和部分蔬菜、瓜果受此影响很大。农产品生产和加工技术标准。我国的牛肉因此不能进入欧盟市场，猪肉、牛肉以及柑橘、龙眼、苹果几乎无法进入美国市场。农药及有毒物残留量。日本对大米的检测项目达142项，我国许多农产品被拒之门外。包装。1998年我国出口美国的木质包装由于含有天牛而受到限制，英国、加拿大也对我国的木质包装进行限制。保护动植物物种。1995年美国食品和药物管理局对我国的虾类产品实行“自动扣留”，原因是我国作业渔船上没有安装海龟逃生装置，危害了海龟的生存。

发展我国绿色农业的、打破绿色壁垒最根本的办法是保护农业环境，实施农业的可持续发展战略。我国农业环境的破坏主要是由于工业排放三废、污水灌溉或者用被污染的河水灌溉、大气污染、化肥使用量过大、施肥方法不当以及农药等对农业生态环境和农产品的污染造成的。解决的措施有六条：首先，强化对农民的环境保护和农业生态平衡的宣传教育，提高农民和农村基层干部的环境保护意识。其次，加强县、乡两级环保机构的建设，配备高素质的环保专业人才。第三，制定和完善农业环境管理技术标准及检测信息系统，为农业环境管理提供科学有效的依据。第四，严格实施国家有关环境保护的法律、法规和条例。第五，严格执行国家有关政策与制度，加强农村环境保

护政策研究，建立农业环境管理制度。第六，积极加强国际合作。结合我国的实际情况，通过借鉴发达国家有效的农业环境管理制度，引进先进的环境保护技术，利用外资发展环保型农业。要积极参与国际标准相互认证，和各国签订互认协议，使农产品取得进入国际市场的绿色通行证。

（八）建立风险防范机制，避免农产品国内市场受到过度冲击

当今国际环境的易变性和复杂性特点，迫使我们在制定农产品进出口政策时，必须从所处的国际环境出发，建立起有效的风险防范机制

1. 建立粮食安全机制

由于国际粮食价格低于国内市场，加入 WTO 以后，我国的粮食进口将扩大。为了降低粮食禁运的风险，我国政府要加强对粮食进口依存度和用途的监控，保证粮食贸易依存度在合理控制范围内。针对中国是拥有 13 亿人口的发展中国家的特点，有关专家的研究表明，今后十几年我国粮食进口规模的合理界限是贸易依存度保持在 10%以内。同时建立高效的粮食安全储备系统，提高政府对市场的调控能力。在市场经济体制下，建立粮食安全储备制度，是政府对粮食市场进行宏观调控，有效防范粮食不安全因素的一个重要

手段。我国粮食储备规模远远高于联合国粮农组织（FAO）规定的17%~18%的安全系数。现在的关键，是建立一个灵活的调控机制，这个机制就是政府对粮食市场的吞吐调节机制。通过政府对市场的适时干预，把市场粮价控制在一定范围之内，保证国内粮食市场的稳定。而且要建立国家级商品粮基地，提高耕地的利用效率和单位面积产量，努力开发后备耕地资源，提高农作物的复种指数，减少农作物产后损失，增加粮食供给，增强抵御风险的能力。

2. 建立农业保险制度和保险体系

目前，我国农业保险制度还不完善，农业保险水平还很低，农业保险运行远远不能适应世界贸易组织框架下农业生产发展的需要。因此，农业宏观政策要高度重视农业保险问题，把农业保险制度和体系建设列入政府农业宏观政策的议事日程，建立符合我国实际的农业保险制度和体系，充分发挥农业保险在促进农业发展方面的重要作用。



第7章 全球化背景下中国可持续农业发展战略

农业是自然再生产和经济再生产相互交织的过程，农业的发展既要遵循自然规律，也要遵循经济规律。常规现代农业强调产量和效益而忽视资源和环境的保护，替代农业强调资源和环境保护而忽视产量和效益，因此，它们都是不可持续的。惟有既重视产量和效益，又重视资源和环境保护的持续农业是人类社会的必然选择。并且，持续农业符合包括发达国家和发展中国家在内的全世界人民的共同利益和长远利益，得到了世界各国的广泛认同。特别是随着全球化程度的加深，可持续发展更显示出广阔的发展前景。

作为全球经济一体化象征的 WTO，其宗旨即在于实现可持续发展。如建立世界贸易组织协议的序言中规定：履约方应按照可持续发展目标使世界资源得到最优利用……求得既保护和保存环境又增强保护和保存环境的手段。总协定第 20 条规定：在一定条件下，缔约方可以采取“为保障人类、动植物的生命或健康所必需的措施”以及“为有效保护可能用竭的天然资源的有关措施”。《农业协议》特别强调：“根据改革计划所承担的义务，应考虑到非贸易性的关注，包括食品安全和保护环境的需要。”

当人类社会步入 21 世纪后，中国跻身于世界贸易组织，切实融入全球化经济运行体系之中。因此，在农业发展战略上，必须适用 WTO 农业协议等有关法律法规的要求，高度重视农业的可持续发展。



一 可持续发展:农业现代化发展的目标模式

(一) 农业可持续发展观的产生

农业可持续发展既是一种技术集合，也是一种发展的目标模式。世界农业经历了从原始农业、传统农业到现代农业的发展历程，各国的农业生产水平和发展模式产生了明显的分化。第二次世界大战以后，西

方发达国家相继进入农业现代化阶段，高投入、高产出的现代农业依靠石油动力机械，投入大量的农药和化肥，创造了农业增产的奇迹，但紧随而来的是土壤侵蚀、环境破坏、病虫害爆发及资源破坏等一系列生态灾难。无独有偶，20世纪60年代，发展中国家在从传统农业向现代农业过渡过程中，广泛开展绿色革命运动，通过改良作物品种，增加化肥、农药的投入，亦使广大发展中国家受益匪浅，但绿色革命在带来增产效益的同时，也带来了诸如土壤板结、肥力下降以及单一品种的耕作制度对病虫害抵御能力低等农业生态问题。无论是发达国家的“石油农业”，还是发展中国家的“绿色革命”，都不能摆脱农业生态环境恶化这一现实，使得人们开始重新审视现代农业发展模式，并引发了全球农业可持续性的思考。

1981年，美国农业科学家莱斯特·布朗在其《BuildingaSustainableSociety》中，系统阐述了“可持续发展观”，是对农业可持续性的较早思考；1984年，哥尔丹·道格拉斯编辑出版了《Agricultural-SustainablityinChangingWorldOrder》，明确提出了“农业可持续性”问题。农业可持续发展一经提出就得到国际社会的响应，1987年世界环境与发展委员会（WCED）提出了“2000年转向持续农业的全球政策”；1988年，联合国粮农组织（FAO）制定了“持续农业生产：对国

际农业研究的要求”的文件；1991年，FAO在荷兰丹波召开的农业与环境国际会议，发表了著名的“丹波宣言”，拟定了关于农业和农村持续发展的行动纲领；1992年WCED在巴西召开的环境与发展会议上通过了著名的《21世纪议程》，将农业与农村的可持续发展作为可持续发展的根本保证和优先领域，写入第14章。自此，农业可持续发展不仅成为一种农业发展的新思潮达成全球的共识，而且也得到了最高级别的政治承诺，这使农业可持续发展在世界范围内开展成为可能。

（二）持续农业的内涵及本质特征

持续农业的定义，不同的学者和组织有不同的表述方式。例如，美国“再生农业研究中心”负责人L.罗代尔认为：“持续一词用以代表一种态势，在这种形势下，生产者采用集约化管理和总体的系统观来设计他的农场。其重点是选择一种具有在环境、社会和经济方面都具有长久可持续性的农业系统；实行持续农作的农民通过应用轮作以及其他自然性的培肥地力和改善土壤结构的措施，达到至少是部分地取代化学合成物——即化肥农药的目的。”日本京都大学教授嘉田良平的定义是：“通过资源的再利用和再生产，投入必要的最小限量的农药和化学肥料，保持地域资源与环境，确保一定的生产率和收益，提供更加安全可靠的

食物。”美国农学会认为：“持续农业是这样一种农业，这种农业在一个长时期内有利于改善农业所赖以生存的环境和资源基础，保障人类对食物、纤维的基本需求，经济上可行，并能提高农民及整个社会的生活水平。”国际农业磋商小组技术咨询委员会认为，“持续农业应涉及在保持或加强环境的质量和保持自然资源的同时，成功地管理资源，以满足不断增长的人类需要。”

上述定义在世界上具有较大的影响。这些定义虽然考虑问题的层面不同，但总体上都体现了以下思想：一是持续农业要提高农产品的产量，满足人类日益增长的对食物和纤维的需要；二是农业发展要以合理利用资源和保护环境为前提，不能以牺牲子孙后代的生态发展权作为换取当今发展的代价；三是持续农业所采用的措施在技术上和经济上可行，能为社会广泛接受，即能兼顾经济效益、社会效益和生态效益。

《登博斯宣言》吸收了上述思想，提出了目前被广泛接受而比较权威的定义：持续农业是“采取某种管理和保护自然资源基础的方式，以及实行技术变革和体制性改革，以确保当代人及其后代对农产品的需求得到满足，这种可持久的发展（包括农业、林业和渔业），能维护土地、水、动植物遗传资源，并不造成环境退化；同时，这种发展在技术上是适当的，在经济

上是能维持下去的，并能够为社会接受的”。这一定义比较全面地概括了持续农业的本质。“采取某种管理和保护自然资源基础的方式”和“实行技术变革和体制改革”指明了持续农业的基本途径；“能维护土地、水、动植物遗传资源”和“不造成环境退化”是持续农业的基本特征；“技术上适当、经济上可行、社会可接受”则是持续农业的基本要求。

（三）农业可持续发展的不同模式

农业可持续发展思想虽在世界范围内得到广泛传播，但由于各国国情不同，对其理解有异。发达国家由于生产力水平相对较高，其农业功能已扩展到环境美化，食物生产以质量目标为主，并重视食品安全与营养，因而更多地强调资源环境保护，这是一种农业现代化后的思路。而对于大多数发展中国家而言，农业投入水平低，经营粗放，农产品从数量上还满足不了消费需求，因而注意力更多地集中于数量增长，希望通过发展，以求解决温饱，所追求的是以发展为主要目标，同时兼顾环境保护的策略。发达国家和发展中国家所追求的共同点是合理开发资源和保护环境，促使农业可持续发展。当然，由于各国的历史、文化和发展水平不同，各国都需要探索符合本国实际的可持续发展的农业现代化模式。

20世纪80年代以来，发达国家开始探索替代“石油农业”的新农业发展模式。美国首先提出“低外部投入的可持续农业”发展模式，充分利用农场内部的生产投入（有机肥等），降低使用农场外部的生产投入（化肥、农药等）；20世纪80年代末，又转向“高效率可持续农业”发展模式，强调农业生产以高效率为核心，依靠科技进步与教育，提高农产品的质量，增加农业纯收入，不盲目追求最高产量，尤其是无利可图的产量。德国则倡导“综合农业”发展模式，综合处理发展与生态系统、土壤肥料、水资源保护的关系以及加强自然资源的管理。日本提出了“环境保全型可持续农业”发展模式，强调维护生态平衡和环境保护系统以及农村经济发展的关系。法国设计和推行了“环境保护型可持续农业”发展模式，提高施肥和病虫害的防治效率，减轻农业对环境的负面影响，推进有机物资源的再利用工作，加强环保型农业技术的研究开发。与发达国家相比，发展中国家可持续农业发展明显滞后，除中国外，很少提出有代表性的可持续农业发展模式。

中国作为发展中国家，20世纪80年代初就提出了自己的可持续农业发展模式，即生态农业发展模式。中国的生态农业是借用西方生态农业的名词，吸收了中国传统农业思想精华，并结合现代农业科学技术而

形成的具有中国特色的可持续农业发展模式。它是遵循自然规律和经济规律，以生态学和生态经济学原理为指导，以生态、经济、社会三大效益协调为目标，运用系统工程方法和现代科学技术建立的具有生态与经济良性循环、持续发展的多层次、多结构、多功能的综合农业生产体系，是较为完整的可持续农业理论与技术体系。其主要特征有：

中国的生态农业是从系统的思想出发，按照生态经济学的基本原理，运用系统工程方法建立起来的综合农业发展模式；

中国的生态农业强调经济效益，追求高的农业生产收入，不排除资本和农业生产资料的大量投入，尤其是化肥和农药的投入；

中国的生态农业包含有较为完整的生态过程，其生态效益是通过对生态过程的驾驭来实现的。即初级生产者（绿色植物）、第二级农业者（各种动物）和分解者（微生物）并存，通过人为设计，理顺各级生产者之间的关系来实现生态效益目标；

中国的生态农业的经营单元一般较小，劳动力密集度较大。生态过程的管理均以体力为主。

中国的生态农业发展模式，不仅仅强调资源的合理利用与环境保护，也同时强调农业经济效益，因而其操作中不排斥化肥、农药的使用，在技术理念上更

接近新绿色革命，但较新绿色革命的技术更完善，并具有鲜明的地域特色，有较强的可操作性，为发展中国家的可持续农业发展提供了一种技术示范。但中国的生态农业中使用的传统技术较多，许多生态过程依靠人力的管理和控制，在这方面与西方的精准农业差距较大。且中国的生态农业经营规模较小，劳动投入较高，随着中国农业产业化进程的加快，农村剩余劳动力的转移，中国的生态农业模式发展将会受到限制。



二 中国农业可持续发展的困境

我国的农业资源绝对数量多，但人均数量少；人口基数大，人口膨胀形势严峻；生态环境破坏严重。这些威胁性因素若不能得到有效控制，将会严重制约我国“入世”后经济的快速发展。

（一）人口

我国农业可持续发展面临的最大的非自然制约因素就是人口问题。正是因为日益膨胀的人口，才使得农业资源显得越来越稀缺；也正是人口的激增，生态环境才遭到了空前的破坏。在人类出现至今的200多万年中，绝大部分时间里人口处于高出生、高死亡、低增长的简单再生产状况。纪元以来的1600多年里人

口的年平均增长率只有0.03%，1650年世界人口始达5亿。直至18世纪中叶产业革命发生后，社会生产力突飞猛进的发展和近代城市的兴起，才给人口增长以巨大的推动力。1830年世界人口首次增加到10亿，1930年增加到20亿，1960年达到30亿，1975年增为40亿，1987年增加到50亿。现在全世界人口已达60亿。每增加10亿人口的时间，分别为100年、30年、15年、12年。

世界人口增长的大环境即如此，而近几十年来中国更是一直处在“人口惯性增长”时期。虽然目前的出生率已较低，且有继续缓慢下降的趋势，但由于人口基数大，育龄人群比重大，所以生育潜力惊人。现在全国每年出生人口约1500多万，如今人口已接近13亿。这其中人口增长的大头在农村，农村人口达9亿。农村人口总量的高速增长带来的必然是人口的粮食问题、耕地问题、环境问题等。另外，可以想象，“入世”后农村经济市场化改革的加深，中国农村高素质人力资源缺乏现象会日益突出。与此相对应，低素质劳动力低廉的价格优势和明显的技能劣势在日趋成熟和规范化的竞争中日渐丧失和凸现。许多科学家对中国资源能承载的人口数量进行了研究，结果虽然不完全相同，但都认为中国资源能承载的合理人口数量大约在7亿～10亿之间。根据淡水资源、土地、就业、

矿产资源、综合国力等因素综合分析，中国人口若超过18亿~20亿，将可能发生严重的危机。为达到中国发展的战略目标，最高人口数量应当保持在16亿之内。而农业部根据1997年土地普查资料认为，中国的粮食生产最高可支持的人口容量为17.3亿。

（二）农业资源

1. 土地资源

土地是指地球表面的陆地区域，是人类赖以生存的立足之地，是一切物质生产的首要条件。对土地资源进行深入研究，使其得到合理利用，充分发挥土地的生产潜力，是农业可持续发展的重大课题之一。而我国耕地资源数量少，质量低，人增地减的逆反发展导致了我国将长期面临耕地供给不足的危难困境，而耕地资源质量的严重损失更使这一问题积重难返。

(1) 人均耕地少，分布不均衡。我国人均耕地1.76亩，为世界人均耕地3.75亩的47%，而且随人口的增长和耕地的减少而不断减少。人均耕地面积分布不均衡表现在：以省为单位计算，人均耕地面积大于2亩的有12个省区，主要分布在东北、西北地区，除黑、吉两省外，水热条件差，耕地生产水平低；在全国2800多个县中，23.7%的县人均耕地面积低于联合国粮农组织确定的0.8亩的最低限，16.5%的县人均耕

地低于0.5亩，这些县主要分布在人口稠密、经济发展快的东部沿海地区；62%的耕地分布在淮河流域以北区域，全国38%的耕地分布在拥有全国80%水资源的长江及其以南地区。

(2) 耕地质量差，生产水平低。全国66%的耕地分布于山地、丘陵、高原地区，4.6%的耕地分布于25°以上坡地，62%的耕地分布在拥有全国20%用水资源的淮河流域以北区域，2/3以上的耕地属中低产田，61%的耕地没有溉灌设备。1986～1995十年间，全国耕地受灾面积和成灾面积分别占到总面积的32.4%和18.7%，30%的耕地受到不同程度水土流失的危害，干旱、半干旱地区40%的耕地出现退化。土地质量不断恶化，30%的省份耕地缺氮，63%的省份缺磷，77%的省份缺钾。在北方气候多风和地表疏松沙质条件下，人为高强度利用土地导致土壤沙化，每年以1.6万公顷的速度扩散；由于大水漫灌，有灌无排导致土壤盐碱化；此外，工业污染也导致耕地质量不断恶化。全国耕地亩产平均323公斤，与发达国家相差100～200公斤。

(3) 耕地缺口大。根据满足我国居民温饱生活水平的粮食最低标准5亿吨计算，用于粮食生产的耕地应为14.78亿亩；为满足国家油、棉、糖、蔬菜等生产任务需耕地5.46亿亩。全国城镇和村镇建设用地每年

要在450万亩以上，农业内部结构调整也需占用耕地，还有上亿亩陡坡耕地和其他耕地需逐步退耕。此外还有数千万人没有解决温饱问题，达到小康标准，耕地的缺口会更大。

(4) 耕地资源流失迅速，高质量耕地损失严重。我国“六五”期间耕地减少0.35亿亩；“七五”期间由于国家在耕地保护上采取了一系列措施，耕地锐减的势头得到控制，净减少0.18亿亩；“八五”期间净减少0.1亿亩，但由于土地管理体制和土地统计口径等原因，实际减少数量要大大多于这个数字。耕地减少的特点：耕地减少集中在水热条件较好的南方地区，“八五”期间淮河以南地区耕地净减少0.13亿亩，北方耕地略有增加；耕地减少中水田所占比重大；城镇周围和交通线旁高质量的耕地损失严重。由于南方耕地亩产高于北方，再加上新开垦的耕地质量一般低于被占用的耕地质量，导致耕地生产能力下降，所以耕地的流失从生产能力上来分析比从数量上的统计数字分析更为严重。

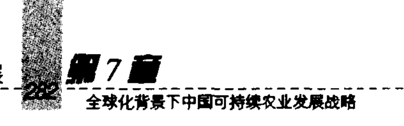
(5) 耕地后备资源不足。耕地后备资源指根据现阶段社会生产力发展水平能够被开垦用于种植业的各类未利用土地或利用不充分的土地，如荒山、荒坡、荒滩、各类废弃地。我国现有耕地后备资源2.02亿亩，主要集中在西北、东北地区，分布不均衡，开发

难度大，开发成本高，耕地质量差，受水热条件、风沙盐碱等限制，所开垦耕地的生产能力在全国平均水平之下。

2. 水资源

水是人类生存和发展必不可缺的资源，水资源紧缺已成为全球性的问题。我国是世界上水资源最贫乏的国家之一，水资源短缺问题如得不到有效解决，将直接威胁我国人民的生存与发展。目前我国水资源紧缺大体上分三种类型：一是资源型缺水。即当地水资源总量少，不能适应经济社会发展的需要，形成供水紧张。这类地区面积较大，包括华北地区、西北地区、辽河流域、辽东半岛、胶东半岛、雷州半岛和京津地区等。二是工程型或设施型缺水。即从地区水资源总量来看并不短缺，但由于工程建设用水集中，出现供水不足；另一种情况是已建水资源工程由于设施不配套，不能充分发挥作用所造成的缺水。三是污染缺水，由于工业废水和生活污水未经处理就排放，河流湖泊和地下水受到不同程度的污染而不能利用，加剧了水资源短缺。

在我国，水资源量及其有开发利用潜力的地区分布与我国经济发展格局极不匹配，局部地区“水荒”危机严重，“南水北调”势在必行，水资源紧缺已严重影响到工农业生产和城乡人民生活。我国的水资源危



机体现在四个方面：

(1) 水资源少，利用率低。我国水资源总量约28100亿立方米，居世界第6位；而人均水资源约2400立方米，不足世界平均水平的1/4，居世界第109位，属全世界13个贫水国家之一。据不完全统计，我国水资源利用量仅有4700亿立方米，约占总量的16.8%。即使在正常降水年份，我国水资源亏缺量也占实际供水量的10%左右。农业既是用水“大户”，又是缺水“大户”，年缺水约300亿立方米，占我国实际水资源亏缺量的64%。

(2) 时空分布不均，水旱灾害频繁。我国水资源时空分布极不均匀，在降水时间上表现为汛期雨量集中，且年际变化大；在空间分布上表现为长江以南地区，耕地占1/3，人口占全国的54%，而水资源占80%；长江以北地区，耕地占全国的70%，人口占46%，而水资源仅占20%。由于水资源时空分布不均，致使水旱灾害频繁发生且危害程度大，如2000年席卷我国北方的沙尘暴和严重旱灾；1998年长江和嫩江、松花江流域百年不遇的洪灾；1998年黄河断流225天，断流距离约700公里。

(3) 水域污染严重，洁净水储量萎缩。水域污染具代表性的是“三河三湖”，即淮河、海滦河、辽河、太湖、巢湖、滇池。淮河最为严重，全流域191条支流

中，80%的支流水体呈绿色，一半以上河段完全丧失使用价值，不少工厂被迫停产，一些地区农作物绝收。1994年7月特大污染事故中，苏皖两省有150万人饮水发生困难。

(4) 水资源浪费现象严重。水资源紧缺的同时又存在大量浪费的现象。水资源的浪费与输水管道的制作及组装技术有关，更主要的则是人们的认识不足。据统计，目前我国工业用水重复利用率只有30%，远低于发达国家的75%。一些重要产品单位耗水量比国外先进水平高几倍甚至几十倍。

(三) 农业生态环境

1. 森林砍伐和植被破坏严重，致使森林、草原退化，环境功能大大降低

森林作为生态系统的主体，是保护环境稳定的最基本因素。在清初，全国森林覆盖率为21%，但经过300年后的1949年，全国下降到10%。前些年各地大抓造林绿化，全国森林覆盖率也仅为13.92%，列世界第116位。我国人均占有森林面积不到0.13公顷，而世界人均占有森林面积为1.07公顷。由于分布不均和对成熟林的过度砍伐，造成天然林减少，森林质量下降，使森林的保持水土、涵养水源、保护生物的多样性等生态功能显著下降。据近十年统计，全国森林面

积减少23%，森林蓄积量和采伐量下降22%。我国当前的林业建设重采伐，轻更新抚育，重造林、轻经营管护，乱伐乱砍，毁林烧山等现象特别严重，致使我国天然林，特别是大江大河的原始林和天然自生林面积大大减少。而1998年我国长江流域发生的特大洪水，就与长江中上游植被的严重破坏有着密切关系。

我国草地现状更令人堪忧。全国草地面积4亿多公顷，约占国土面积的40%，是全国耕地的4倍，林地的3倍。草地总面积中的98.6%为天然草地，人工草地仅占全国草地面积的1.4%。由于过度的放牧与垦荒，导致大量草地退化、沙化。而在天然草地中，大多数为山地草地，主要分布在利用条件较差的山地或高海拔、土地贫瘠区域，此类地区又多为大江大河的发源区。由于近年来超强度开发，使我国90%的草地已经或正在退化，其中中度退化程度以上的草地达1.3亿公顷，并且每年以200万公顷的速度递增，一些退化严重的草地已经变成寸草不生的裸地、沙地。这些草地植被严重破坏，“有雨则涝，无雨就旱”，农业生态的自我调节能力薄弱，现已成为水土流失多发区及沙尘暴发生区。

2. 耕地资源退化严重

(1) 大规模陡坡耕种与围湖造田致使生态自然基础紊乱。我国近几十年来大规模围湖造田与坡耕，致

使生态的自然基础紊乱，全国水土流失面积达180万平方公里，主要分布于黄土高原、长江流域和南方丘陵地区。“千湖之省”的湖北与湘、赣、皖4省，几十年来共围垦湖区湿地约1700万亩。如洞庭湖上游山区水土流失严重，每年近1亿立方米泥沙淤于湖底，湖泊蓄水量锐减，从1949年的293亿立方米降至1997年的178亿立方米，减少了39.2%。而坡耕则在全国山区，尤其是大江大河流域区内普遍存在，仅长江上游地区，因坡耕带来的土壤侵蚀量就约占长江水流量的60%。总之，数十年来，大规模的坡耕与围湖造田，已使全国数千万人口的生息与繁衍全然依附于这种不合理的国土资源的开发与利用上。

(2) 耕地粗放经营、掠夺经营现象日趋普遍。农业经济增长方式由粗放型向集约型转变，是农业现代化可持续发展的客观要求。近年来，我国反复强调经济增长方式的转变，但是，目前在生产、建设和流通等各个流域，资源消耗大，经济效益低，经济增长方式并没有实质性转变。我国9亿农户平均经营耕地面积仅0.45公顷，属于“超小型”的规模。为扩大收入来源，相当数量的农户选择了兼业经营。由于农业比较收益低、风险大、负担重，兼业农户的经营重心自然地会偏向非农产业，相应的是耕地粗放经营和掠夺经营现象不断加重。而土地所有权与经营权的分离，

农户仅掌握经营使用权的农村土地制度并不能从制度上保证和监督农户对承包地不采取这一做法。同时，片面追求农产品产出量的增长，不惜以牺牲资本和环境为代价，其结果也必然导致我国自然资源退化和生态环境恶化。

3. 生物资源迅速减少

生物资源不仅具有直接的经济价值，而且还具有环境功能价值、选择价值和存在价值等间接价值。由于人为活动的破坏，目前地球上的生物资源正以惊人的速度减少。据估计，全球物种约有1000~2000万种，这种巨大的遗传资源有利于农业生产的稳定发展。但日益发展的商品化农业，使人们只钟情于其中的150种植物和15种牲畜，其他大多数物种被无情地淘汰。此外，由于过度开发、环境污染等导致生存环境丧失、退化和破碎，也成为物种迅速灭绝的一个重要原因。目前，每年生物物种灭绝数量达48种。从20世纪以来，全世界已有75%的农作物和近半数的畜禽品种在地球上绝迹。全国有15%~20%的动植物种类生存受到威胁，高于世界10%~15%的平均水平。联合国《国际濒危物种贸易公约》列出的640种世界性濒危物种中，我国有156种，占1/4。我国高等植物中濒危或接近濒危的物种约4000~5000种。

4. 农业生态环境污染日趋严重

在工业化、城市化、农业现代化的进程中，由于忽视环境保护、致使农业生态环境污染日益严重，对农业经济的可持续发展造成严重危害。突出表现在：

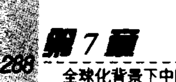
来自工业的“三废”污染。工业废水污染水体，给农业生产造成危害，使大部分的江河湖泊受到不同程度的污染，特别是渔业的可持续发展面临的困境更明显；工业废渣经过淋沥渗透，污染土地和地下水，严重影响农业生产和人民生活；工业废气的污染也是日益严重。

来自农业自身的污染，主要是在农业生产过程中不合理地、过量地施用农药、化肥，使土壤、水体受到广泛的污染，农畜产品质量下降；

地膜残留对土壤的污染逐年加重。据测算，我国地膜年平均残留率高达20%，全国地膜覆盖耕地中的地膜残留量每公顷平均达60公斤左右。

禽畜和水产养殖对农村的污染加剧。1995年全国禽畜排泄粪便已达24.85亿吨，为当年工业固体废物排放量的3.9倍，大部分未经处理就排入江河湖海。

目前全国遭受不同程度污染的农田面积已达1000万公顷，其中污水灌溉农田330万公顷，大气污染农田650万公顷，固体废弃物侵占农田9万公顷。全国施用化肥2590万吨，平均施化肥270公斤/公顷，已高出世界平均水平，化肥利用率仅30%，2/3的氮肥挥发



与溶解，污染了大气和水体。农药全国用量达21.47万t/a，余毒残留于农产品中，对人畜构成威胁。地膜使用量全国达55万t/a，由于不回收，难以分解，造成对土壤的污染，影响农作物生长。

三 中国可持续农业发展战略

（一）走有中国特色的可持续农业发展道路

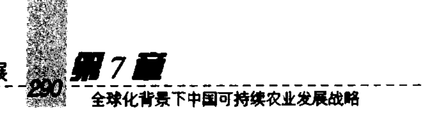
若将中国农业置于全球化的经济体系中，比较而言，我国的劣势在于人口多，人地矛盾突出，而人民生活水平的提高对农业生产的要求越来越高，即“人增、地减、消费水平提高”这三大趋势交织在一起，这种状况势必对国内资源和市场形成重大压力。而我国的优势则在于拥有源源不断的廉价劳动力。立足国情，从比较优势理论出发，我国农业发展战略可定为：逐步提高国内农业综合生产能力，并积极参与国际分工，充分利用国际市场，用劳动换取土地、资金等农业生产要素，以此提高国内农业竞争能力。也就是说，我国的农业必须增强发展后劲，走可持续发展之路。

中国加入世界贸易组织，农业纳入国际市场，可持续发展必将受到世界可持续发展理念的严格约束和世贸组织贸易规则的进一步制约。加入WTO，中国可

持续农业发展也必将获得许多有利条件，其中国际、国内两个市场及两种资源便为中国农业可持续发展提供了更为广阔的空间。当前，迫切需要借鉴世界其他地区的有益经验，依据我国的实际情况，创造性地运用可持续发展的理念，制定一套符合 WTO 规则的农业可持续发展策略，走出一条有中国特色的农业可持续发展道路。

（二）增强中国农业的国际竞争力

经济学的有关理论认为，农业的再生产过程是经济的再生产与自然的再生产的统一，农产品的生产时间与劳动时间的显著差异，即自然力独立作用的时间对农业生产的成果起主要作用。这种非劳动性的作用造成农业劳动生产率在一定程度上要高于非农业部门的劳动生产率。但价值量取决于商品中的劳动量，农产品中所凝聚的简单劳动量要低于工业品中的复杂劳动量，这决定了农产品的价值生产率要低于非农产品的价值生产率。同时，农业生产的生物特性及其对自然条件的依赖性决定了农业劳动生产率不仅决定于劳动者的劳动工具、劳动态度和生产技术，还取决于土壤、气候等自然条件的影响，而后者往往是人力所能控制的因素，习惯上我们把自然因素决定的生产率称为自然生产率。自然生产率的无规律变化会影响农业



再生产的正常进行。

农产品生产的市场风险的存在是和农产品使用价值的性质联系在一起的。目前我国大多数农产品属于最基本的生活必需品，收入价格弹性较小，即消费者收入的波动对价格不会产生多大的影响。而且，随着生活水平的不断提高，一些农产品的需求呈下降趋势。同时农业生产周期长，产出相对于市场变化的滞后性也决定了农产品市场风险的不可逆转性。而农业基础地位的重要性促使我国政府必须采取保护政策，从粮食安全观、农民收益观及产业平衡观角度考虑，增强农业的国际竞争力是保护我国农业持续发展的最好方式。

（三）建立农业可持续发展的法律基础

1. 应以可持续发展为基本原则修改、补充宪法

可持续发展是关系到我国当代人及子孙后代生存发展的重大问题。八届全国人民代表大会四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》已将其作为现代化建设的一项重大战略加以确认。而作为国家根本大法的宪法理应对此作出积极反映，对现行宪法进行修改和补充，以法律形式将这一具有划时代意义的战略目标予以固定，将可持续发展作为宪法的基本原则加以确立，使之具有最高法律效力。而可持续发展宪法地位的确立，将使得人

与自然相和谐的法律保护获得更为具体、明确、直接的宪法依据，同时还给环境法、行政法、民法、经济法、劳动法、刑法、诉讼法等各部门法的可持续发展原则的确立以合法的依据，从而指导各部门法更有效地服务于可持续发展。修宪的具体内容应包括以下几方面：

（1）确立公民环境权的宪法地位。公民环境权乃各种环境权的核心和基础，倘若法律没有明确确认公民环境权，那么其所体现的环境权也是不完整的环境权。为此，有必要在宪法中明确公民环境权，确立其宪法地位，在宪法“公民的基本权利和义务”一章中具体规定：“中华人民共和国公民有享用适宜环境的权利和保护环境的义务”；并在民法的权利清单中增加环境权，赋之予人格权、财产权等以同等法律地位；同时在各环境保护单行法中对公民享有的日照权、通风权、安宁权、清洁水权、清洁空气权、观赏权等作列举性规定，以完善公民环境权利系统；此外，对诉讼法亦作相应调整，放宽环境诉讼的起诉资格，使所有公民均享有对污染和破坏环境行为提起诉讼的权利。只有这样，公民环境权才是一项独立的具体的权利，也才具有法定性的标志。

（2）进一步充实宪法中法人及其他组织环境权的内容。为了完善环境权，有必要进一步充实法人及其

他组织环境权的内容，在宪法中明确规定，法人及其他组织有对良好环境进行无害使用的权利和保护环境的义务，并通过环境法等有关法律对法人及其他组织享有的这一权利予以具体化；同时，通过各种污染防治法对法人及其他组织享有的依法排放其生产废物权作出详细规定；此外，通过劳动环境保护法对法人及其他组织享有的清洁适宜的生产劳动环境权作出具体规定，使之在该权利一旦遭受非法侵害时，可以此作为寻求法律救济的根据。

（3）宪法中增设尊重其他生命物种的生存权利的规定。尽管我国现行《宪法》也有关于保护珍贵动物和植物的规定。比如，《宪法》第9条第二款明确规定："国家保护自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。"但是，这种保护只是基于传统法律以人类利益为中心的立法精神和法律价值取向，将其他生命物种作为人类的财产权来对待。而没有体现法律生态化的理念和尊重生态自然的立法精神，更没有反映出承认其他生命物种价值的法律价值取向，将其他生命物种与人类共同视为生命共同体，并平等地对待生命共同体中的每一个成员，从而尊重其他生命物种的生存权利。有鉴于此，为了准确地体现尊重生态自然的立法精神和承认其他生命物种种群价值的法律价值取向，有必要在宪法中增设“应当尊重其他生命物种的生存

权利”的原则规定，以弥补现行宪法在保护其他生命物种问题上没有将其与人类共同视为生命共同体的缺憾。而只有宪法这一原则的确立，才能使对其他生命物种的法律保护获得更为明确的宪法依据，并为其他有关的部门法作出关于“尊重其他生命物种的生存权利”的具体规定以合法的依据。更为重要的是，只有这样，才能使法律生态化理念和承认其他生命物种和价值的取向在各有关部门法中得到直接的体现。

2. 按可持续发展要求强化法律生态化的理念

可持续发展强调的是在自然环境的承载力内发展经济，以便把环境保护与社会经济活动全面、有机地结合起来，按照生态持续性、经济持续性和社会持续性的基本原则规范人类的一切活动，从而实现人与自然共存共荣的目的。由此可见，可持续发展法律体现的是人与自然相和谐的生态性特征。而以可持续发展思想为指导重构我国法律体系，首先必须以充分体现可持续发展思想的法律生态化理念来重新调整人与自然的关系。也就是说，必须按照可持续发展战略的要求，对现行法律予以重构，强化法律生态化的理念，使之成为保障可持续发展战略顺利实施的有力工具。具体应包括以下几个方面内容：

(1) 确立尊重生态自然的立法精神。人类作为地球生态系统中一个富有智慧和知识的普通成员，只是



生态自然界的一部分。在生态自然界还生存着千百万其他的生命物种，它们与人类共同处于地球生态系统中，共同维持着地球生态系统的平衡。为此，人类作为生态自然界的一部分，是与其他生命物种种群共同拥有地球的，人类应当尊重其他生命物种，与生态自然和谐相处，才能维持自身的生存和发展。为此，必须摒弃以当代人眼前利益为中心的传统思想，确立尊重生态自然的立法精神，并将法律价值取向由人与人的社会秩序向人与自然的生态秩序扩展，由环境资源利益的代内公平向代际公平迈进，由发展经济的绝对自由向相对自由推移，由对个人价值的承认向对其他生命物种种群价值的承认拓展，围绕“人类和生态共同利益”的理念重新建构法律体系。

(2) 将立法重心向“预防优先”倾斜。可持续发展关注的是人类社会永续发展的长远利益，它不仅要实现人与自然的共存共荣，而且还要实现环境资源利益的代际公平，从而具有超前性的特征。而以可持续发展思想为指导重构我国立法体系，就必须将立法重心由现行的“经济优先”向“预防优先”倾斜。各部门法无论是立法目的，还是立法原则，甚至是立法内容的设置均应体现“预防优先”的精神。也就是说，各部门立法更加注意长远利益，以实施可持续发展战略为目标，兼顾当代和后代的利益，重视科学根据而

又不以科学定论为惟一的依据，重视和充分发挥环境影响和环境预测的作用，强调和突出建立健全清洁生产、源头削减、环境影响评价等一系列环境预防制度。同时，各部门立法还应根据科学预测评价、科学规律和社会发展趋势，对已出现的、将要出现的、或必然要出现的环境问题，进行全方位的、综合的、系统的分析研究，提出科学的立法预测和议案，经过科学论证和公众参与，制定出具有指导性、引导性、诱导性、预防性的法律、政策和措施，从而使刚出现或刚露端倪的环境问题及其社会关系，一开始就纳入法律的调整范围，充分发挥法律的保障作用。

(3) 推行“利益衡量”原则。环境侵害在损害人们环境权益的同时，还具有相当程度的价值正当性或社会有用性。注重“利益衡量”，即必须是对环境的污染或破坏超过了一定的程度，为人们所无法忍受，且危及人类的持续发展，方为法律所不允许。倘若对环境的污染或破坏尚未超过一定的程度，而且给人们带来的利益又大于人们的“忍受”限度，也不会危及人类的持续发展，则为法律所允许。正是基于这一新的符合可持续发展要求的法律价值判断观，各部门立法，无论是行政控制，还是民事救济，甚至刑事处罚，应推行“利益衡量”原则，以促使环境保护和经济发展相协调，从而实现人类社会的永续发展。

（四）加强中国农业资源保护和生态环境建设

1. 提高对可持续农业发展的认识和理解，加强保护环境的宣传教育工作，树立全民的环境意识和可持续发展意识

确保农业生产再生资源的永续利用、生态环境的不断改善，是农业经济可持续发展的基本前提。国际上通常把环境意识分为两个层次：一个层次是与人们密切联系的日常生活环境意识；另一个层次是与人们间接联系，远离日常生活的生态环境意识。国际学术界把欧美人的环境意识归纳为“自然保护型”，把日本人的环境意识归纳为“反公害型”，我国人民的环境意识称之为“自我保护型”。我国公众只对大气污染、水质污染、城市噪音污染问题有所认识，对森林破坏、沙漠化、野生物种减少等生态环境恶化问题则关心很少。因此要广泛开展环境保护重要性的宣传教育，提高人们的生态意识、环境意识，增强公众参与环境保护的积极性和创造性。目前我国在发展农业的具体运作中，宏观上偏重考虑“经济增长的量”，微观上农民自身小农意识较强。于是，在市场经济条件下，就出现“竭泽而渔”、“超载过牧”、“重用轻养”等短期行为难以遏制的现象，致使农业生产环境条件日益恶化。针对这一症结，必须强化全民环保意识，树立全局观

念、整体观念、长远观念，走可持续发展之路。同时要特别重视纠正以下错误认识：一是纠正“社会主义初级阶段环境保护应慢一点，抓得太紧会影响经济发展”的错误认识；二是要纠正“重污染防治，轻自然环境保护”的错误认识。因为生态破坏不是短期能恢复的，将会给整个国家和子孙后代带来严重后果；三是要纠正“重资源开发，轻生态保护”的错误认识。资源要合理开发，不能“吃祖宗饭，造子孙孽”，破坏生态环境；四是纠正“产品高价，资源低价，环境无价”的错误认识，正确认识环境价值对加强自然环境保护至关重要。

只有正确的认识，才能确保行为的规范和运作的科学合理。为此，首先必须加强环境科学的教育，中小学要普及环保知识，大专院校要办好环保专业；其次是通过电视、广播等各种新闻媒介，大力宣传可持续农业与环保的重要性、必要性；再次，要加强可持续农业与环保问题的学术研讨，并向社会各界宣传加强环保与农业可持续发展的重要意义。

2. 优化生态环境，合理利用自然资源

(1) 合理开发利用自然资源。在自然资源开发利用过程中，除加强和提高工艺技术外，还必须遵循以下基本原则：永续利用原则。对再生资源的利用，必须坚持消耗量小于生长量；循环利用原则。对非再生

资源，必须采取节约利用、循环利用等措施，提高利用效率，降低污染；有偿利用原则。通过征收资源税等办法，促使生产者自觉节约资源，合理利用资源。

(2) 大力开展生态建设。生态建设对于环境改善有着重要作用。国家已制定全国生态环境建设工程目标。近期目标是：从现在起，用15年左右时间，基本遏制生态环境恶化的趋势，全国水土流失和沙化面积不再扩大。新增森林面积2900万公顷，森林覆盖率达到17%；新增人工草地面积2000万公顷，林网化农田达到5900万公顷。新增治理水土流失面积65万公顷，建设梯田500万公顷，治理沙漠化面积11万公顷，一半左右的退化、沙化、碱化草地得到治理。大力兴建自然保护区，保护区占国土面积由现有7.1%提高到10%。中期目标：再用15年左右时间，使我国生态环境有一个明显的改观。森林覆盖率达到20%以上，退化、沙化、碱化的草地基本得到恢复，重点治理区的生态环境开始走上良性循环的轨道。远期目标：到21世纪中叶，全国建立起适应国民经济可持续发展的良性生态系统，宜林地全部绿化，森林覆盖率达到30%左右，坡耕地基本实现梯田化，水土流失和沙漠化基本得到控制，“三化”草地得到恢复，全国大部分地方实现山川秀美，大江大河水质基本变清。

目前，应该搞好植树造林、封山育林和以草定畜

工作。对水土流失区，风沙区要治理一片巩固一片。通过种草种树，调整农业结构，合理进行农业开发，加强林区管理，控制滥垦乱伐行为。发展经济林木，提高植被覆盖率。治理水土流失和土地沙化，在空间上实行分工治理；在时间上重视区域环境演变对土地侵蚀、沙化的影响；在技术上采取耕作措施、林草措施和工程措施综合整治；在经济上把区域开发、国土整治、脱贫致富等经济过程与减轻环境危害同步进行；加强乡镇企业的环境管理，根据乡镇企业的发展方向，统筹规划，合理布局。城市噪音、城市建设与绿化问题要纳入城市建设整体规划之中，搞好环保区划，加强城市监督管理。

(3) 综合治理环境污染。对环境污染采取“预防为主，综合治理”的方针，推行清洁生产，实现废物最少化。随着农村工业化的加速、乡镇企业的蓬勃发展和城市工业向农村的扩散，必须采取预防为主，全面推行环境保护的制度。同时，由原来的末端治理污染向推行清洁生产转变，这样既减少资源消耗和浪费，降低成本，又减少废物排放，保护环境，实现综合效益最大，企业积极性高。对污染严重且无力治理或治理后不能达标的企业，坚决予以关、停、并、转、迁，控制工业化带来的负面外部性问题。

3. 加强环境保护的法制建设和体制建设，制定有

利于环境保护的技术经济政策

强化环保立法，完善法制，强化执法意识，用法律法规和各种政策措施来调节社会关系，规范人们的行为，以协调经济建设与环境保护之间的关系。首先要坚决落实现有的法律法规，如《草原法》、《森林法》、《水土保持法》、《基本农田保护法》。有些法规要重新修订，如《土地管理法》。要科学立法，增强法规的可操作性。其次，尽快制定《农业环境保护法》，解决现有法规在农业可持续发展对农业环境保护方面不力的问题，开创更全面的环境保护工作新局面。第三，加强执法力度，严厉打击各种违法现象，做到执法必严，违法必究。第四，制定有利于环境保护的技术经济政策，坚持“谁破坏谁恢复，谁开发谁保护，谁受益谁补偿”的方针，鼓励节约资源、保护生态环境的单位和个人，对从事不利于环境保护的社会经济活动的单位和个人，征收环境补偿费或环境税，并应对受到破坏的自然环境进行必要的恢复治理。第五，健全责任制度，落实“四荒”有关政策，允许“四荒”、公共草原、公共水面以承包、租赁、拍卖等方式明晰产权，把资源和环境保护的责任落实到单位和个人，把责、权、利结合起来。

同时还应完善环保管理体制和干部考核制度。我国环保工作已被纳入国家经济计划，环保工作的职能

从“规划、协调、监督、指导”转移到“监督管理”。但环保管理人员的总体素质不高，执法能力不强，尤其是精通管理、经济的技术人员极为缺乏，需采取多种形式，加快环保队伍建设。环保工作是一种综合性的工作，涉及到农林牧水公检法等部门，必须完善管理机构，变分散管理为集中统一管理。要进一步完善干部考核制度，切实把环保工作纳入干部考核内容，实行环保指标一票否决制，杜绝干部考核中片面追求经济指标和短期效应的现象。

此外，各级政府要改善领导管理机制：一是建立环境与发展综合决策机制，从源头上避免走“先污染，后治理”的路子。在制定产业、价格、税收、进出口等经济政策时，要考虑环境保护的要求。二是建立环保资金筹措机制，逐步建立起“污染者治理、利用者付费、开发者保护、破坏者补偿，政府增加投人”的机制。三是实行污染物排放总量控制机制，做到增产不增污。四是建立加强科学研究，发展适用技术的机制，鼓励科技人员科学开发、利用自然资源的适用技术，提高资源的开采率、利用率，减少浪费。提高环境预测、预报工作水平和减轻污染的决策水平。

4. 控制人口数量，提高人口素质，减轻消费对资源和环境的巨大压力，实现人口和资源环境的协调发展

人口膨胀使脆弱的生态环境长期超负荷支撑。自20世纪70年代初，国际上发生了能源危机和环境污染问题，人们便开始觉悟到，以往的那种过分强调人的主观能动性，片面追求经济增长和改造自然的“征服论”自然观已过时，人类应同自然界保持和谐的关系，应确立“协调论”的自然观。所以控制人口增长，减轻生态环境压力，减少自然灾害的重要途径就是必须采取强有力措施，控制人口数量，提高人口素质。特别是对广大农民，应广泛深入地做好宣传教育工作，提倡优生优育，控制人口出生率，使人口数量、质量、结构和分布与现代生产发展需要、与自然资源的承受能力相适应，从而对社会发展起促进作用。

同时，要高度重视农业高、中等教育，充分发挥农业广播电视学校、“绿色证书工程”的作用，广泛开展农民的学历教育、职业教育和技术培训，大力提高广大农民的科技文化素质，充分发挥其生力军的作用。经济发展与生态环境之间是对立统一的关系。经济的发展依赖于良好的生态环境，良好的生态环境有赖于人们自觉地来维护。人口的迅速增长和过量活动，经济的迅猛发展，必然会带来对生态环境的严重破坏，而生态环境的破坏又严重阻碍着农业经济的可持续发展。因而我们既要正视这种严峻的现实，又不要惊慌失措。我们既不能因生态环境遭到破坏而停止经济发

展，接受所谓经济零增长的观点，亦不可忽视生态环境问题而采取“先发展后治理”的办法。而要在大力发展经济的同时，坚持以预防为主的方针，防止对生态环境的再破坏，采取边发展边治理的措施，特别要坚定不移地实行计划生育这一基本国策，严格控制人口增长，以期收到最佳的生态、经济、社会效益，给子孙后代留下一个美好的世界。

5. 协调环保与市场经济发展的关系，将经济建设，科技发展与环境保护相结合

在市场经济活动中要重视环境保护，搞好环保建设，没有生态保护措施的经济发展是不能持久的。应改变传统的发展模式，走可持续发展道路，从粗放型经济增长方式向集约型经济增长模式过渡。通过行政和市场手段确立合理的资源、环境价格。自然资源价格应包括开采成本和资源耗竭成本（使用成本）在内的全部社会成本；环境价格应包括治理污染成本和污染所造成的损害成本；产品和服务的价格应反映资源环境的价格，以合理价格引导自然资源可持续利用和环境保护。同时建立能反映资源消耗和环境质量变化的新国民经济核算体系。

要增加环保投资。世界大多数国家的环保投资占国民生产总值0.5%～2%。据1995～2000年中国发展模型研究，中国的环保投入占GNP的比例从目前的

0.7%~0.8%提高到1%~1.5%，GNP每年只降低0.06%，而带来的收益是每年可以至少减少1000亿元的污染损失，同时还能带动环保产业的发展。为此，我国力争使环保投入占GNP的比例提高到1.5%，同时积极争取国外资金和技术援助，加强环境保护，努力实现环保目标。

依靠科学技术对传统农业和乡镇企业进行技术改造和技术创新，逐步实现"低投入、低消耗、低污染、高效率、高产出"的资源节约型经济增长模式。降低资源消耗和污染强度，开发节地、节水、节能、节材、无污染（少污染）的新技术、新工艺，提高环境监测、环境污染治理和环境保护技术，加速科技成果转化为生产力，发展可持续农业。从掠夺自然资源、破坏生态环境，转变为恢复、优化生态、建设生态农业的可持续发展模式。

各级政府经济主管部门和企事业单位要树立正确的环境资源价值观，并以此来调节社会经济活动和经济政策。

6. 发展国际间的环境合作与交流，促进世界环境保护事业的发展和人类进步

环境问题日益成为一个全球性的问题，世界任何一个地区环境的破坏很快会涉及其他地区乃至全世界，环境污染和生态破坏的影响是无国界的。因此，要积

极开展国际间环境保护工作的合作，发达国家不仅要提供经济援助，还要提供技术援助、人员培训等，帮助发展中国家实现可持续发展和环境保护。发展中国家要坚持发展优先的原则，发展成果除用于在适当程度上改善人民生活水平之外，应最大限度用于改善和发展教育、科技、管理和治理环境。我国要积极争取国外资金开展生态建设，发展环保产业，组建环保集团，积极开展环境外交和环境保护的国际合作，参与国际市场竞争，制定环保产业政策。同时，通过对外交流让国外了解我国的环境保护工作，扩大我国在环境保护领域中的国际影响，以外促内，引导环保产业健康发展。

参 考 文 献

1. 国风：《中国农村经济制度创新分析》，商务印书馆。

2. 朱杰：《21世纪中国粮食问题》，中国计划出版社。

3. 张淑焕：《中国农业生态经济与可持续发展》，社会科学文献出版社。

4. 杨万江：《危机与出路：中国粮食结构与农业发展新论》，社会科学文献出版社。

5. 孙振远：《中国粮食问题》，河南人民出版社。

6. 程国强：《WTO农业规则与中国农业发展》，中国经济出版社。

7. 牛若峰：《中国农业的变革与发展》，中国统计出版社。

8. 程国强：《农业贸易政策论》，中国经济出版社。

9. 陈功：《大转折—中国加入WTO十大预测》，中

国城市出版社。

10. 陈迅等：《入世后的中国从国家到国民：21世纪中国的挑战与机遇》，甘肃人民出版社。

11. 邹东涛，华晓红：《入世：机遇与挑战》，人民出版社。

12. 奥利维尔·朗：《关税与贸易总协定概论》，中国对外经济贸易出版社1989年版。

13. 冯海法：《世贸组织下我国农业的比较优势及发展取向》，《农业经济导刊》1997年第5期。

14. 金发忠：《试论提高我国农产品质量的对策与建议》，《农业科技管理》1999年第2期。

15. 《中国统计年鉴》，中国统计出版社2000年11月版。

16. 《海关统计年鉴》，海关总署，1993~1998年。

17. 《“十五”期间农业、农村发展思路和政策建议》，“十五”计划研究组。

18. 《农业税改革》，2001年中国财政发展报告。

后 记

全球化是一个世界性热点问题。中国只要参与国际竞争并力图在竞争中取胜，就必须认真、系统、全面地研究经济全球化，同时也必须认真严肃地研究中国及其国情。四川人民出版社深悟其道，呼应国际经济发展大势，适时出版了《全球化与中国的应对》这套丛书。拙作能够面见读者，全得益于此丛书的编辑策划和出版社王华光同志的辛勤劳动。在此笔者特致以真诚敬意和衷心感谢。

在写作本书的过程中，笔者恰好在福建省宁德市挂职实践，工作在基层，有了更多的机会深入农村社会，发生在身边的大量的鲜活的事例给自己观察、体悟、思索和分析农业与农村问题提供了有益的帮助和厚重的基础。我想借本书付梓之机，向我热爱并充满感激之情的这座美丽城市以及这里勤劳纯朴善良的人

民致敬！向给予我大力支持的蕉城区委、区政府致谢！

另外，必须说明的是，厦门大学滕宇同学为本书写作搜集了大量资料并作了认真梳理；我的父母亲对本书寄予了无限关切之情，特别是不久前父亲病卧床中还时时关心书稿出版之期，以致对我因忙于写作而疏于平日尽孝之过予以最宽厚、最慈爱的谅解；我的丈夫在繁忙工作之余，为我的写作提供了各种具体的帮助；我现在只有三周岁的儿子也因此给予了我属于他享受母爱的宝贵时间。借助本书出版之机，一并致以最真诚、最美好的谢意。

本书献给所有关心全球化和中国问题的读者。

本书也特别献给我的儿子，他是未来和希望。

作 者

2002 年 9 月 23 日于

宁德市蕉城区　自怡斋

全球化与中国的应对丛书
QUANQIUHUA YU ZHONGGUO DE YINGDUI CONGSHU

JINGJI QUANQIUHUA YU ZHONGGUO NONGYE FAZHAN

经济全球化与中国农业发展

本书着眼于国际经济发展大局，在透视经济全球化及其对中国影响的基础上，通过对农业国情、农业发展现状及问题、农业发展要件等方面内容的讨论，探索在经济全球化背景下中国农业发展的境遇、利弊条件以及趋利避害的发展战略。特别针对中国入世后面临日益强劲的全球化浪潮冲击这一现实，对粮食安全、农产品贸易自由化、农业保护和可持续发展等方面的热点和难点问题进行了较为系统全面的研讨，目的是为中国农业这一弱质产业在经济全球化过程中增强竞争力，走向强大和发达，进行学理的探讨和研究，同时也为中国农业经济发展和实践提供决策参考和实践指导。



ISBN 7-220-06088-2/D・780
定价：22.00元